



DECISÃO - CEL - N° N° 02/2021

Impugnante: Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina

Licitação: Leilão nº 01/2020

Objeto: Concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos integrantes dos Blocos Sul, Central e Norte.

Assunto: Licitação na modalidade leilão. Impugnação ao edital. Decisão da Comissão Especial de Licitação.

1. DA IMPUGNAÇÃO

1.1. Conhece-se da Impugnação, tendo em vista que ela foi apresentada tempestivamente, observado o prazo disposto no item 1.20 do Edital do Leilão nº 01/2020.

1.2. Cuida-se de impugnação apresentada pelo Estado de Santa Catarina, em 16 de março de 2021, conforme documentação constante do processo administrativo 00058.015430/2021-01.

1.3. Em tempo, cumpre registrar que o documento foi recebido, em 16 de março de 2021, por correio eletrônico, tendo sido, no dia seguinte, protocolado eletronicamente, atendendo o determinado no item 1.21 do referido instrumento convocatório. Contudo, considerando as restrições à circulação de pessoas impostas na cidade de Brasília, sede da Agência Nacional de Aviação Civil, bem como com vistas a maximizar a participação dos interessados nesta etapa procedural, esta Comissão vem aceitando o envio de correio eletrônico como meio oficial de recebimento de documentos, embora não seja o meio preferencial. Portanto, para fins de início da contagem do prazo para resposta à impugnação analisada, está sendo considerado que o recebimento do documento se deu em 16 de março de 2021.

1.4. A impugnante suscita irregularidade no processo ao alegar a existência de inadequações nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que instruem a 6^a Rodada de Concessão (EVTEA), no que tange ao Aeroporto de Navegantes, principalmente em relação à localização determinada para o Terminal de Passageiros na área patrimonial e ao subdimensionamento da demanda de cargas.

1.5. Argui, ainda, que a elaboração dos EVTEA, bem como do Edital e do Anexo 2 ao Contrato de Concessão – Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) não teria respeitado o que dispõe o Plano Diretor do Aeroporto elaborado pela Infraero.

1.6. Com essas ponderações, a impugnante requer:

a) a revisão das disposições do Edital e do PEA atinentes ao Aeroporto de Navegantes, para que sejam adequadas ao atual Plano Diretor do Aeroporto.

a.1) sucessivamente, caso essa Agência entenda por manter os atuais termos do PEA, requer sejam disponibilizados ao Estado de Santa Catarina:

a.1.1.) os prévios estudos, pareceres, informações, decisões ou propostas que o embasaram, com a indicação da data de sua realização, a nominata dos responsáveis (sejam eles servidores ou não) pela sua elaboração e, se for o caso, a respectiva declaração da autoridade competente, emanada previamente à deflagração deste certame, concordando com os seus fundamentos;

a.1.2) os prévios estudos, pareceres, informações, decisões ou propostas que concluíram por desconsiderar o Plano Diretor do Aeroporto de Navegantes, aprovado pela PORTARIA ANAC Nº 2445/SAI, com a indicação da data de sua realização, a nominata dos responsáveis (sejam eles servidores ou não) pela sua elaboração e, se for o caso, a respectiva declaração da autoridade competente, emanada previamente à deflagração deste certame, concordando com os seus fundamentos;

a.1.3) os prévios estudos, pareceres, informações, decisões ou propostas que analisaram as consequências e efeitos administrativo-financeiros de tal alteração, considerando as obras em andamento, as desapropriações e declarações de utilidade pública já realizadas para implementação do Plano Diretor do Aeroporto de Navegantes, aprovado pela PORTARIA ANAC Nº 2445/SAI, com a indicação da data de sua realização, a nominata dos responsáveis (sejam eles servidores ou não) pela sua elaboração e, se for o caso, a respectiva declaração da autoridade competente, emanada previamente à deflagração deste certame, concordando com os seus fundamentos.

b) a revisão das disposições do Edital e do PEA atinentes ao Aeroporto de Navegantes, para que sejam restabelecidos os investimentos previstos originalmente para referido aeroporto, suprimidos após a realização das consultas públicas (notadamente a Consulta Pública 03/2020), sem a devida motivação.

b.1) sucessivamente, caso essa Agência entenda por manter os atuais termos do Edital e do PEA, requer sejam disponibilizados ao Estado de Santa Catarina:

b.1.1) os prévios estudos, pareceres, informações, decisões ou propostas que concluíram por diminuir, quase à metade, os investimentos no Aeroporto de Navegantes originalmente previstos – de R\$ 700 milhões para R\$ 366 milhões, com a indicação da data de sua realização, a nominata dos responsáveis (sejam eles servidores ou não) pela sua elaboração e, se for o caso, a respectiva declaração da autoridade competente, emanada previamente à deflagração deste certame, concordando com os seus fundamentos.

b.1.2) os prévios estudos, pareceres, informações, decisões ou propostas que concluíram pela mudança radical de entendimento do Governo Federal em relação ao que foi dito na Consulta Pública 03/2020 sobre a necessidade de construção de uma nova PPD no Aeroporto de Curitiba, com a indicação da data de sua realização, a nominata dos responsáveis (sejam eles servidores ou não) pela sua elaboração e, se for o caso, a respectiva declaração da autoridade competente, emanada previamente à deflagração deste certame, concordando com os seus fundamentos.

c) sejam realizadas as correspondentes alterações Editalícias, para que o futuro terminal a ser implantado seja realocado dentro da área patrimonial existente, para outra área além da caracterizada no EVTEA, possibilitando assim, a construção do novo terminal, sem prejudicar a implantação da segunda pista de pouso e decolagem do Aeroporto de Navegantes, prevista no Plano Diretor do Aeroporto.

c.1) sucessivamente, caso essa Agência entenda por manter os atuais termos do Edital e dos seus anexos, requer sejam disponibilizados ao Estado de Santa Catarina os prévios estudos, pareceres, informações, decisões ou propostas que o embasaram, com a indicação da data de sua realização, a nominata dos responsáveis (sejam eles servidores ou não) pela sua elaboração e, se for o caso, a respectiva declaração da autoridade competente, emanada previamente à deflagração deste certame, concordando com os seus fundamentos.

d) a revisão do EVTEA da 6ª rodada de concessões no que tange à demanda de carga do Aeroporto de Navegantes, diante do subdimensionamento do volume de cargas de importação e exportação.

d.1) sucessivamente, caso essa Agência entenda por manter os atuais termos do EVTEA, requer sejam disponibilizados ao Estado de Santa Catarina os prévios estudos, pareceres, informações, decisões ou propostas que o embasaram, com a indicação da data de sua realização, a nominata dos responsáveis (sejam eles servidores ou não) pela sua elaboração e, se for o caso, a respectiva declaração da autoridade competente, emanada previamente à deflagração deste certame, concordando com os seus fundamentos

e) nos termos do art. 41, §1º, da Lei federal nº 8.666, de 1993, requer seja a presente impugnação julgada e respondida em até 3 (três) dias úteis, sob pena de descumprimento ao referido dispositivo normativo.

2. DA ANÁLISE

Da competência para tratar dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

2.1. Inicialmente, vale dizer que o Decreto n.º 9.972, de 14 de agosto de 2019, que promoveu efetivamente a inclusão dos Aeroportos integrantes da 6ª Rodada no Plano Nacional de Desestatização, designou a ANAC como a responsável pela realização e pelo acompanhamento das medidas de desestatização. Por sua vez, ainda nos termos do Decreto, coube ao Ministério da Infraestrutura a responsabilidade pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos e pelas investigações que subsidiam a modelagem das medidas de desestatização.

2.2. É o que se depreende do artigo 13, *verbis*:

Art. 13. Fica a Agência Nacional de Aviação Civil - Anac responsável pela execução e pelo acompanhamento das medidas de desestatização de que trata o art. 11, sob a supervisão do Ministério da Infraestrutura.

§ 1º A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero encaminhará ao Ministério da Infraestrutura e à Anac os contratos e os convênios existentes e as informações, os dados e as plantas relativos aos empreendimentos públicos federais do setor aeroportuário a que se refere o art. 11.

§ 2º Os empreendimentos públicos federais a que se refere o art. 11 poderão ser concedidos individualmente ou em blocos, conforme decisão subsidiada pelos estudos de modelagem da desestatização.

§ 3º O Ministério da Infraestrutura será responsável pela condução e pela aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem das medidas de desestatização de que trata o art. 11.

2.3. Assim, esta Agência Reguladora e o Ministério setorial, quanto concentrem esforços num objetivo comum, ostentam papéis muito bem definidos e distintos. Não coube à ANAC, no processo ora em andamento, a condução dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental apresentados pela Pasta Setorial através da Secretaria Nacional de Aviação Civil. Competiu-lhe, em vez disso, o enfrentamento de questões atinentes à modelagem contratual, e não propriamente quanto à decisão de desestatização dos aeroportos e sob quais premissas tal desestatização devesse ocorrer.

2.4. Ainda sobre esse mérito, ressalta-se complementarmente que os documentos jurídicos desenvolvidos pela ANAC seguem diretrizes de política pública, elaboradas pelo Ministério setorial. Assim, cabe à Agência a modelagem contratual e regulatória, considerando, além de suas próprias perspectivas técnicas para o modelo de desestatização, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental e as diretrizes governamentais apresentadas pelo Ministério da Infraestrutura por meio dessa Secretaria Nacional de Aviação Civil, na condição de órgão idealizador e executor da política pública a ser implementada no que tange ao transporte aéreo e infraestrutura aeroportuária.

2.5. Portanto, é possível perceber, de início, que pedido de revisão ou reformulação dos EVTEA já aprovados por todas as instâncias competentes para tal, não deve ser direcionado à ANAC, menos ainda a esta Comissão Especial de Licitação, já que a condução de tais estudos é atribuída formalmente à SAC por ato do Executivo Federal.

2.6. Vale mencionar também, que a Comissão tem competência decisória sobre acontecimentos da fase externa do processo licitatório, mais especificamente sobre o instrumento convocatório e seu cumprimento, o que não incluiria a elaboração dos EVTEA, os quais subsidiam a fase interna da licitação, não havendo agora repercussão no andamento do Leilão.

2.7. Ainda sobre os EVTEA, no que diz respeito ao questionamento da impugnante sobre a alteração desses estudos que reduziu os investimentos previstos para o Aeroporto de Navegantes, rememora-se, sem a intenção de perpassar todo o caminho percorrido ao longo do processo de desestatização, os acontecimentos que antecederam essa mudança. Em março de 2020, os documentos jurídicos que informam a 6ª Rodada foram submetidos à Consulta Pública nº 03/2020 mencionada pelo impugnante, tendo sido, inicialmente, aprovados pela Diretoria Colegiada da ANAC, no âmbito da 2ª Reunião Extraordinária, realizada em 01 de julho de 2020, e encaminhada para controle pelo Tribunal de Contas da União, seguindo rito processual determinado pela Instrução Normativa nº 81/2018 daquela Corte de Contas.

2.8. Todavia, os impactos da pandemia de COVID-19 atingiram fortemente o setor aéreo, tornando necessária a revisão das projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas que constavam nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental até então.

2.9. Foi, portanto, em consequência da grave crise sanitária mundial, que os projetos de desenvolvimento das infraestruturas aeroportuárias e das modelagens econômico-financeiras foram readequados pela Secretaria Nacional de Aviação Civil, ensejando assim, uma nova revisão dos EVTEAs, a determinação de novas diretrizes políticas e, por conseguinte, foram feitas também alterações nos documentos jurídicos, sem prejuízo de nova etapa de participação popular, materializada pela Consulta Pública nº 20/2020, realizada em agosto de 2020. Essa nova versão de documentos jurídicos, contemplando as atualizações dos estudos, após ser submetida a esse processo de participação popular complementar e nova análise de legalidade pela Procuradoria Federal junto à ANAC, foi mais uma vez aprovada pela Diretoria Colegiada, no âmbito da 18ª Reunião Deliberativa da Diretoria Colegiada, realizada em 15 de setembro de 2020, e encaminhada novamente ao TCU.

2.10. No ponto, esclarece-se ainda que o Tribunal, então, deliberou, em Sessão Plenária, em 8 de dezembro de 2020, acerca da 6ª Rodada de Concessão, tendo sido lavrado o ACÓRDÃO Nº 4064/2020 – TCU – Plenário, por meio do qual a Corte considerou atendidas as exigências da Instrução Normativa-TCU 81/2018 com relação aos documentos ajustados, ressalvando somente recomendações pontuais.

2.11. Diante do exposto acima, considera-se que não merece ser acolhida a impugnação da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, no que tange ao pedido de revisão do EVTEA seja para fins de alterar a localização do terminal de passageiros, de restabelecimento dos investimentos aos valores anteriores ou para ajustar a demanda de carga do Aeroporto de Navegantes, pelo fato de tal determinação não competir a esta CEL.

Da não vinculação do Plano Diretor do Aeroporto e dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

2.12. Em diversos pontos do documento, a impugnante questiona a falta de alinhamento dos EVTEA, do Edital e Anexo 2 ao Contrato de Concessão – Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) em relação ao disposto no Plano Diretor do Aeroporto, elaborado pela Infraero, operadora atual do Aeroporto de Navegantes.

2.13. Inicialmente, é imprescindível esclarecer que os cenários e demais informações veiculados nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) elaborados pelo Ministério da Infraestrutura não têm qualquer efeito vinculante ou prescritivo para a Concessionária, conforme bem determinado no item 1.32 do Edital do Leilão nº 01/2020, referente à presente Rodada de Concessão:

1.32. As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados aos respectivos Complexos Aeroportuários e/ou aos Blocos de Aeroportos objeto da Concessão e à sua exploração, disponibilizados no sítio da ANAC,

foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da Concessão, não apresentando qualquer caráter vinculativo que responsabilize o Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.

2.14. Como se vê, a estrutura contratual e o Edital levados a público possuem como pressuposto a permissão para que o privado adote práticas alternativas para a elaboração do projeto, utilizando-se notadamente das práticas encontradas no setor privado. O objetivo é tornar a prestação de serviço mais eficiente, se comparada aos instrumentos disponíveis à Administração Pública, sem abandono da qualidade do serviço a ser disponibilizado ao usuário. Além disso, não se pode perder de vista que será o agente privado o responsável pela execução do contrato, devendo, portanto, ter a prerrogativa de adotar as soluções que considere mais adequadas, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Concedente na condição de titular do serviço público.

2.15. Assim, a não vinculação dos estudos preliminares elaborados pela Administração Pública vai ao encontro do dever de eficiência do Estado, pois permite que os licitantes, futuros acionistas da concessionária de serviços públicos, realizem seus próprios estudos, sem estarem vinculados às premissas publicadas pelo Poder Concedente. Não seria razoável tolher do futuro Concessionário as diversas possibilidades de realização de investimentos para melhor exploração do negócio (em contrato de trinta anos) a partir de vinculação a estudos elaborados para precificação do ativo em data prévia à licitação. Ao contrário, permite-se que o agente privado preste os serviços de forma mais eficiente, adotando os métodos e soluções encontrados na iniciativa privada, como vem se observando, em regra de maneira exitosa, ao longo dos dez contratos de concessão já celebrados pela ANAC. Da mesma forma, a não vinculação dos estudos gera maior atratividade para concessão, pois garante ao agente privado a liberdade necessária à adequada prestação do serviço.

2.16. Na mesma linha, reproduz-se trecho de resposta reiteradamente dada pela Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) às contribuições da Consulta Pública nº 003/2020 em relação ao tema:

“Esclarece-se, por fim, que os EVTEA não são vinculativos, de modo que o concessionário deverá propor à ANAC um plano de desenvolvimento próprio para o sítio visando a consecução das exigências do Contrato, entre elas o pleno atendimento à demanda projetada, independente do plano de desenvolvimento proposto nos Estudos de Viabilidade selecionados.”

2.17. Com efeito, conquanto a premissa acima posta fosse suficiente para afastar do escopo da atuação desta Comissão alegações acerca dos Estudos de Viabilidade, em prol da eficiência dos atos administrativos, cumpre registrar que em consulta à área técnica responsável, no âmbito da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, a CEL foi informada que, da análise do EVTEA, observa-se que o plano de desenvolvimento proposto não identificou a construção de nova pista de pouso e decolagem como a alternativa mais adequada, o que reforça a inexistência de irregularidade no edital e seus anexos, bem como sua adequação às etapas e atos que antecederam sua publicação.

2.18. Do estudo apresentado inicialmente, determinou-se os requisitos de projeto necessários para o aeroporto a partir dos estudos de demanda. Ato contínuo, o estudo apresentou três alternativas de desenvolvimento a serem analisadas. Essas três alternativas podem ser resumidas da seguinte forma:

Alternativa 1: construção de novas estruturas: pista de pouso e decolagem, pátio de aeronaves, pistas de táxi e terminal de passageiros. Essa alternativa se alinha ao vetor de desenvolvimento do Plano Diretor da Infraero.

Alternativa 2: aproveitamento do terminal de passageiros atual e construção de nova pista de pouso e decolagem.

Alternativa 3: construção de novo terminal de passageiros, novo pátio de aeronaves e ampliação da pista de pouso e decolagem atual.

2.19. Conforme definido pelo EVTEA, a definição da melhor alternativa considerou o atendimento aos requisitos regulamentares, desenvolvimento otimizado e atendimento ao nível de serviço adequado, conforme observado no Relatório de Engenharia, que compõe o Estudo:

Para a escolha da alternativa mais vantajosa para o desenvolvimento do sítio aeroportuário, buscou-se aquela que apresentasse soluções para todas as não conformidades de infraestrutura, permitisse o desenvolvimento futuro do sítio aeroportuário de forma otimizada, garantisse um nível de serviço

adequado para todas as instalações, minimizasse as intervenções nas instalações existentes e apresentasse custos compatíveis com as receitas dos aeroportos do bloco concessionado durante o período de concessão. A partir dessas premissas, definiu-se como a alternativa 3 como aquela que apresenta o melhor custo-benefício.

2.20. Posteriormente, considerando as contribuições recebidas por meio das audiências e consultas públicas, bem como considerando os ajustes necessários em decorrência dos efeitos da pandemia relacionada ao Sars-CoV-2, os estudos foram revisados, sendo apresentada a seguinte configuração como alternativa ao desenvolvimento do sítio aeroportuário em questão:

- Implantação de novo TPS, com 34.000 m², ao norte da PPD 07-25, assim como novos acessos e toda a infraestrutura de apoio necessária;
- Implantação de novo pátio de estacionamento de aeronaves, com 57.000 m², ao norte da PPD 07-25; e
- Ampliação da PPD atual em 110 m e implantação de RESA's de 90 m x 90 m.

2.21. Nota-se desta proposta, que a área prevista pela Infraero para construção da nova pista de pouso e decolagem foi utilizada pelo Estudo para construção de acesso viário ao novo terminal de passageiros, evitando a necessidade de mudança do fluxo viário da cidade nas imediações do terminal previsto na proposta inicial.

2.22. Por oportuno destaca-se que a escolha de planos de desenvolvimento ineficientes leva a redução da atratividade do leilão e, em última análise, pode impactar na própria viabilidade do certame.

2.23. Feitas essas anotações, que reiteram a regularidade do instrumento convocatório publicado frente às análises e estudos previamente estabelecidos pela Administração Pública, vale repisar que não há óbice legal ou normativo à imputação do dever de elaborar seu plano de exploração do aeroporto à Concessionária, conforme o Plano de Negócio por ela estabelecido, não havendo a necessidade de reproduzir nesse plano o que é proposto nos EVTEAs, já que, como já esclarecido, eles não são vinculantes.

2.24. Não se deve cogitar, em nenhuma hipótese, que a desvinculação aos EVTEAs implique ilegalidade pela carência de investimentos ou em prejuízos ao aeroporto ou às comunidades atendidas. Conforme verificado com segurança ao longo da gestão de mais de dez contratos de concessão de aeroportos no âmbito da ANAC, a possibilidade de realização do seu próprio plano de negócios possibilita que a futura Concessionária execute soluções que incorporam seu conhecimento acerca da melhor exploração aeroportuária, com investimentos além dos requisitos contratuais obrigatórios. Uma vez que o contrato de concessão tem prazo extenso, e que a Concessionária tem todo o interesse em melhorar a infraestrutura do aeroporto para, com isso, aumentar a movimentação de passageiros e cargas e obter mais receitas, já está demonstrado que o modelo regulatório em vigor garante melhor exploração aeroportuária, com investimentos mais eficientes e adequados ao crescimento do aeroporto e à melhor exploração do negócio.

2.25. Complementarmente, reiterando a conformação dos documentos jurídicos publicados às normas e leis aplicáveis, é necessário mencionar que, na mesma medida em que se permite à Concessionária a liberdade no desenvolvimento do seu plano de negócios, o Contrato de Concessão resguarda, também, a prestação de serviço adequado, por meio de parâmetros de performance de cumprimento obrigatório e de fiscalização permanente pela ANAC. Como alguns exemplos, citam-se, de maneira sucinta, os Parâmetros Mínimos de Dimensionamento dos componentes operacionais dos Terminais de Passageiros (que garantem o conforto do passageiro) e os Indicadores de Qualidade de Serviços. Assim, permite-se a melhor exploração pelo privado, observando balizas objetivas de parâmetros de performance que norteiam todo o desenvolvimento do aeroporto.

2.26. Da mesma forma, cumpre esclarecer que o Plano Diretor a ser apresentado pela futura Concessionária tem requisitos definidos em regulação técnica específica da ANAC, os quais também têm interface com a Autoridade Aeronáutica brasileira. No Contrato de Concessão, o planejamento da expansão balanceada, com o provimento de capacidade de infraestrutura dentro dos parâmetros de níveis de serviço contratuais, é apresentado pela Concessionária na forma do Plano de Gestão da Infraestrutura (PGI), para o prazo de vigência da concessão, de 30 anos.

2.27. Assim, o EVTEA aborda uma solução de desenvolvimento do aeroporto dentre as várias possíveis, pensadas pelos consultores na fase pré-leilão, de modo a especificar o ativo. Já o PGI, por sua vez, é elaborado pela Concessionária, apresentando o seu plano pretendido para o aeroporto, abrangendo todo o período da concessão e observando os parâmetros de performance requeridos.

2.28. Quanto ao Plano Diretor elaborado pela Infraero, ele representa uma previsão de expansão do aeroporto por aquela empresa pública no ano de 2013, e, dadas as suas características, a Concessionária também não está a ele vinculado. Em vez disso, repõe-se, a exploração aeroportuária por parte da Concessionária está adstrita aos termos do Edital, Contrato e Anexos, especialmente acerca das melhorias da infraestrutura aeroportuária, além dos demais atos normativos e regulamentares incidentes. Assim, caberá à Concessionária a elaboração dos projetos e execução das obras, os quais determinarão a melhor destinação de cada área cuja posse lhe foi transferida ou a eventual necessidade de aquisição de novas áreas, sem a obrigatoriedade de observar os Planos Diretores do operador aeroportuário anterior.

2.29. É necessário pontuar que o Plano Diretor (PDIR) é um documento que atende à regulamentação técnica da ANAC, com conteúdo informativo e personalíssimo, isto é, que leva em conta os sujeitos responsáveis pela exploração do aeródromo e o compromisso de reportar à Agência os projetos de longo prazo para a infraestrutura. Assim, tem objetivos distintos daqueles relacionados à exploração do aeroporto e à atração de investimentos. O foco do PDIR é frisar o atendimento futuro da infraestrutura aos regulamentos técnicos da ANAC, levando em consideração as perspectivas que o operador aeroportuário tem para o empreendimento quando da elaboração do documento.

2.30. Diante do exposto, o Plano Diretor não se trata de documento vinculante, mas sim de um planejamento de caráter subjetivo e mutável, que pode e deve ser constantemente alterado para fins de garantir sua atualidade frente ao objeto e ao sujeito que o aplicará. Dentre outros objetivos, ele visa demonstrar à ANAC, e também a outras entidades como a Autoridade Aeronáutica brasileira, a ciência e o compromisso do operador aeroportuário a respeito dos regulamentos técnicos, e não quanto às expansões da infraestrutura que ele planeja fazer. **Por essa razão, esta Comissão Especial de Licitação não pode utilizar o documento em tela como referencial normativo, dotado de abstração e generalidade suficiente para orientar o processo licitatório e ditar sua impugnação.**

2.31. No ponto, de modo a aprofundar ainda mais a questão do Plano Diretor, vale mencionar o tratamento dado à recomendação a seguir, feita pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito da Tomada de Contas nº 025.301/2020-9, para controle do processo de desestatização referente à 6ª Rodada de Concessão – o qual, frise-se, considerou atendidas as exigências da Instrução Normativa TCU 81/2018:

9.2.4. avalie a conveniência e oportunidade de revisar a consistência dos EVTEA da 6ª rodada de concessões no que tange à demanda de carga do Aeroporto de Navegantes e às obras de expansão previstas em seu Plano Diretor, para, caso sejam encontradas inconsistências, realize as devidas correções a fim de adaptar os investimentos conforme a real demanda daquele aeroporto, sem prejuízo à publicação do edital do leilão;

2.32. Essa recomendação foi analisada pela SAC e também pela ANAC, conforme disposto na Nota Técnica 45/2020/SRA (5131356), a qual reprisa-se a seguir:

Para fins de aprofundar a discussão, recomenda-se a consulta aos argumentos que embasaram esse posicionamento da SAC, os quais constam da Nota Técnica nº 135/2020/DPR/SAC, que está anexada ao Ofício Nº 1428/2020/GAB-SAC/SAC (5129869).

Complementarmente à manifestação da SAC contida no Ofício Nº 1428/2020/GAB-SAC/SAC (5129869), é importante apresentar considerações acerca do Plano Diretor, seu conteúdo e objetivo, de modo a esclarecer o foco do documento, bem como diferenciá-lo das ferramentas de planejamento estabelecidas no Contrato de Concessão.

Conforme exposto pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) - a quem compete atribuições relativas a Plano Diretor -, por meio do Despacho SIA 5124822, informa-se que o Plano Diretor Aeroportuário (PDIR) é o documento elaborado pelo operador de aeródromo que estabelece o planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária, de acordo com a regulamentação de segurança operacional da ANAC (Art. 2º da Resolução ANAC nº 153, de 18 de julho de 2010), sendo sua aprovação, nesta Agência, requisito obrigatório para aeródromos que recebem voos de empresas aéreas que prestam serviço de transporte aéreo regular de passageiros ou carga.

Assim, o foco do PDIR está relacionado com o compromisso do operador aeroportuário em planejar a expansão da infraestrutura aeroportuária de acordo com os requisitos regulamentares de segurança operacional. Nesse sentido, cabe apresentar as informações que devem compor o PDIR, conforme Resolução ANAC nº 153, de 18 de junho de 2010:

Art. 3º A documentação que constitui o PDIR deverá conter informações que permitam:

I - a caracterização atual e futura da área de movimento do aeroporto, contendo:

- a) dados básicos;
- b) dados da operação;
- c) delimitação da área patrimonial;
- d) descrição do sistema de pistas de pouso e decolagem;
- e) descrição do sistema de pistas de táxi;
- f) descrição do sistema de pátio;
- g) descrição das principais edificações; e

II - a caracterização do plano geral de expansão do aeroporto, contendo as plantas para cada uma das fases de implantação, inclusive a implantação final.

Vê-se, portanto, que o PDIR tem conteúdo relativo à segurança operacional, não sendo objeto de análise – conforme pontuado pela SIA – a capacidade operacional ou a saturação dos componentes operacionais aeroportuários.

Em adição, foi reiterado pela SIA no Despacho SIA 5124822 que tampouco é intuito do PDIR esgotar os aspectos de segurança operacional para aeródromos previstos nos regulamentos da ANAC, dentre outros, uma vez que estes serão oportunamente considerados em processos específicos eventualmente necessários, dado que o PDIR é um instrumento de planejamento aeroportuário não vinculante.

Nesse sentido, o Despacho SIA 5124822 também informa que, conforme disposto no Art. 6º da Resolução ANAC nº 153, é responsabilidade do operador aeroportuário manter o PDIR atualizado, solicitando sua revisão à ANAC sempre que ocorrer alteração do planejamento para expansão da infraestrutura aeroportuária:

Art. 6º É responsabilidade do operador de aeródromo manter o PDIR atualizado, solicitando sua revisão à ANAC sempre que ocorrer alteração do planejamento para expansão da infraestrutura aeroportuária.

Como exemplo, a SIA cita dois planejamentos que foram atualizados em virtude da ocorrência de mudanças na expansão da infraestrutura: Aeroporto Salgado Filho (SBPA), em Porto Alegre/RS, e Aeroporto de Belém/Brigadeiro Protásio De Oliveira (SBJC), em Belém/PA.

Nota-se, dessa forma, que o PDIR tem conteúdo e objetivo exclusivamente voltados à segurança operacional, não tem caráter vinculante e deve ser atualizado pelo operador aeroportuário em caso de alteração no planejamento para expansão da infraestrutura. Nessa situação, em atualização do PDIR, será feita então nova análise da área técnica competente sobre o novo plano apresentado – novamente, apenas em aspectos de segurança operacional, sem adentrar em projeção de demanda ou capacidade da infraestrutura.

Como apresentado no Despacho SIA 5124822, no rito de aprovação do PDIR, não se analisam demandas para aeroportos ou avaliações de consistências/inconsistências das demandas apresentadas pelos operadores aeroportuários. Assim, em atenção à recomendação 9.2.4 do Acórdão Nº 4064/2020 – TCU – Plenário, a aprovação do PDIR do Aeroporto Ministro Victor Konder (SBNF) não teve em seu escopo de análise os dados de demanda, mas apenas considerações de segurança operacional aplicáveis à ocasião.

Após as considerações feitas sobre o PDIR, considera-se importante também apresentar breve explanação acerca das ferramentas de planejamento previstas nos contratos de concessão de aeroportos.

É dever da Concessionária, ao longo de todo o período da concessão, prover infraestrutura adequada para o atendimento da demanda de passageiros, aeronaves e veículos, observando os requisitos de performance e parâmetros de infraestrutura estabelecidos no Contrato de Concessão.

Dessa maneira, para os aeroportos concedidos, faz-se necessária a análise da capacidade dos componentes operacionais do aeroporto, de modo a verificar o adimplemento aos requisitos contratuais. Para isso, o Contrato de Concessão determina algumas ferramentas, dentre elas o Plano de Gestão da Infraestrutura (PGI).

O objetivo do PGI é assegurar à ANAC e demais partes interessadas nos Complexos Aeroportuários que a Concessionária possui um planejamento adequado e implementará as ações correspondentes para o atendimento às especificações mínimas da infraestrutura aeroportuária, ao nível de serviço estabelecido e às demais regras contratuais relativas à garantia da qualidade de serviço, conforme as demandas efetiva e prevista para o período da concessão.

O Programa de Melhorias da Infraestrutura (PMI), documento que compõe o PGI, dispõe que seja apresentada análise da capacidade dos componentes operacionais, conforme se observa do texto retirado do Anexo 2 da minuta do Contrato de Concessão da 6ª rodada:

8.11.1 No Programa de Melhorias da Infraestrutura (PMI), a Concessionária deverá avaliar a capacidade atual da infraestrutura aeroportuária, apresentar a previsão de demanda e os investimentos, padrões operacionais ou melhorias programadas para assegurar que a infraestrutura será capaz de atender à Demanda Prevista, conforme o nível de serviço estabelecido, as especificações mínimas da infraestrutura aeroportuária e demais regras da Concessão relativas à garantia da qualidade de serviço.

Nota-se que a análise da capacidade frente aos investimentos propostos e à demanda prevista para o aeroporto é realizada exclusivamente por meio dos mecanismos contratuais para gestão e fiscalização da infraestrutura. Dessa forma, torna-se claro o papel do PDIR, de análise quanto às adequações de segurança, e do PGI, de análise da capacidade.

Por serem ferramentas complementares, é de se observar a necessidade de compatibilidade entre os documentos, conforme também disposto no Anexo 2 da minuta de Contrato de Concessão:

8.11.6 O PMI deve estar de acordo com o Plano Diretor do aeroporto, com as normas e regulamentos da ANAC e do Comando da Aeronáutica, bem como considerar a articulação com os poderes públicos municipais e estaduais e com entidades da sociedade da área de influência do aeroporto.

Nesse contexto, importante ressaltar que ambas ferramentas de planejamento de longo prazo - PGI e PDIR - não vinculam a Concessionária na realização dos seus investimentos. Em se tratando de um setor com grande propensão a evoluções e mudanças, mostra-se salutar que o planejamento de longo prazo possa ser revisto, de acordo com os cenários a serem observados. Nesse contexto, o contrato de concessão, ao olhar sob o aspecto de capacidade, fornece parâmetros de desempenho, que devem subsidiar gatilhos de investimento a partir da movimentação do aeroporto, e mecanismos para que o plano de expansão do aeroporto seja periodicamente revisto, por meio da revisão do PGI, que pode ser realizada de maneira ordinária, voluntária ou antecipada, conforme definições extraídas do Anexo 2 da minuta de Contrato da 6ª rodada de concessões:

2.1.8 Revisão Antecipada do PGI: revisão do PGI realizada pela Concessionária em decorrência da variação da demanda efetiva em relação à Demanda Prevista, nos termos do item 8.4 deste PEA;

2.1.9 Revisão Ordinária do PGI: revisão do PGI realizada pela Concessionária a cada 5 (cinco) anos contados de qualquer dos seguintes eventos: primeira apresentação do PGI ou última Revisão, Ordinária ou Antecipada, do PGI;

2.1.10 Revisão Voluntária do PGI: revisão do PGI realizada pela Concessionária de maneira espontânea e anterior ao período de 5 (cinco) anos previsto para a Revisão, Ordinária ou Antecipada, do PGI.

Desse modo, caso a demanda observada no aeroporto seja superior à demanda prevista, haverá disparo de gatilhos de investimento em data anterior aos prazos inicialmente previstos, ensejando revisão no planejamento. Da mesma maneira, caso o crescimento da demanda não seja como previsto (situação atualmente vivenciada, a partir da pandemia de COVID-19), é de se esperar que os investimentos sejam postergados. Ainda, permite-se também alteração do planejamento que modifique as soluções de expansão da infraestrutura – tal como previsto no regulamento do PDIR.

Desta forma, em face das informações apontadas no Ofício N° 1428/2020/GAB-SAC/SAC (5129869) e na Nota Técnica nº 135/2020/DPR/SAC, nele contida, bem como dos argumentos expostos por esta área técnica, considera-se que a recomendação 9.2.4 do Acórdão N° 4064/2020 – TCU – Plenário está adequadamente contemplada pelos instrumentos atuais, quais sejam, a minuta de Contrato de Concessão e os regulamentos aplicáveis ao PDIR.”

2.33. Por todo o exposto, é possível concluir que:

- i. O fato de não reproduzirem o que dispõe o Plano Diretor do Aeroporto elaborado pela Infraero não reveste os EVTEA, o Edital e o PEA de qualquer irregularidade ou ilegalidade, visto que o Plano Diretor representa previsão de expansão do aeroporto por aquela empresa pública à época de sua elaboração, qual seja, 2013, e, portanto, naturalmente a Concessionária também não está a ele vinculado. Além disso, O Plano Diretor constitui documento voltado à segurança operacional, tendo, portanto, objetivos distintos daqueles relacionados à exploração do aeroporto e à atração de investimentos.
- ii. Considerando que os EVTEA, sobre os quais não paira indício de irregularidade, não são vinculantes para a futura Concessionária, essa CEL não tem competência para determinar a revisão dos Estudos e dos documentos jurídicos para fins de alterar os investimentos dispostos nos EVTEA, a localização do novo terminal de passageiros e o volume processado de cargas de importação e exportação.

2.34. Assim, deixa-se de acolher também as impugnações da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina que solicitam a compatibilização dos documentos jurídicos ao que dispõe o Plano Diretor elaborado pela Infraero e que requerem a alteração dos EVTEA.

Dos Processos que motivaram as decisões

2.35. Quanto à alegada falta de motivação que o impugnante cita em diversos momentos e os variados pedidos de informação, reitera-se que os processos administrativos afetos à ANAC, quais sejam o de elaboração dos documentos jurídicos da 6ª Rodada e o processo de aprovação do Plano Diretor são públicos e podem ser acessados por meio do SEI! ANAC, pelos seguintes números de protocolo, respectivamente: 000058.004913/2020-91 e 00065.073518/2013-31.

2.36. Contudo, para ter acesso a outros processos e informações, especialmente os relacionados à elaboração dos EVTEA, recomenda-se que sejam solicitados à Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC).

3. CONCLUSÃO

3.1. Considerando todo o exposto, esta Comissão Especial de Licitação delibera por conhecer do pedido de impugnação e decidir por sua IMPROCEDÊNCIA.

Documento assinado eletronicamente por **Bruno Lima e Silva Falcão, Vice-presidente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2020**, em 19/03/2021, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana de Souza Lima, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2020**, em 19/03/2021, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Romano Massignan Berejuk, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2020**, em 19/03/2021, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jacqueline de Azevedo Silva, Presidente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2020**, em 19/03/2021, às 17:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marilia Kehrle Soares, Suplente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2020**, em 19/03/2021, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Silva Fiorillo, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2020**, em 19/03/2021, às 17:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Isaac Nogueira, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2020**, em 19/03/2021, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5502136** e o código CRC **E824D1EA**.