

SOLUÇÃO CONSENSUAL

AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS

QUAL É A CONTROVÉRSIA?

A Comissão de Solução Consensual (CSC) do Aeroporto Internacional de Guarulhos tratou da resolução de controvérsias relacionadas ao Contrato 002/ANAC/2012, firmado entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Concessionária GRU Airport S.A. Os principais temas foram: i) necessidade de expandir investimentos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, para aumentar a capacidade de processamento de passageiros, o nível de serviço e a segurança; ii) necessidade de investir e operar em aeroportos regionais deficitários, para atender à política pública do setor.

O Aeroporto Internacional de Guarulhos é o mais movimentado do Brasil. Em 2023, transportou 15,7% dos passageiros domésticos (27,3 milhões) e 64,2% dos passageiros internacionais (14,0 milhões). Foi incluído na segunda rodada de concessões aeroportuárias, em 2012, com o objetivo de melhorar sua infraestrutura, especialmente para atender grandes eventos.

A partir de 2016, a Concessionária GRU Airport S.A. foi responsável por realizar novas melhorias, para garantir o nível de serviço estabelecido contratualmente. No entanto, a ANAC constatou que os investimentos foram insuficientes, pois identificou deficiências em componentes operacionais, como inspeção de segurança, salas de embarque e processamento de passageiros internacionais em pontes de embarque. A infraestrutura existente não acompanhou o aumento do fluxo de passageiros, resultando em um nível de serviço abaixo do exigido.

A ANAC instaurou processos administrativos sancionadores, para apenar o descumprimento do nível de serviço. Em alguns casos, a Concessionária reconheceu as infrações e pagou multas, enquanto, em outros, contestou as decisões judicialmente. A agência também criou um grupo setorial com participação de diversas partes interessadas, para discutir novos investimentos essenciais, como melhorias na infraestrutura e processos operacionais do aeroporto.

Além das negociações para incluir investimentos importantes, a fim de prestar atendimento adequado aos usuários, a Solicitação de Solução Consensual (SSC), apresentada inicialmente pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), previa alocar diretamente um grupo de aeroportos regionais ao contrato do Aeroporto de Guarulhos, tendo como contrapartida o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Tais aeroportos regionais seriam deficitários para eventual concessão em separado e teriam problemas operacionais que justificariam endereçamento pelo poder público.

QUAIS FORAM AS SOLUÇÕES DESENVOLVIDAS?

Para resolver os problemas já identificados na operação do aeroporto, a Comissão de Solução Consensual formulou propostas de investimentos na ordem de R\$1.4 bilhão. O valor deverá ser utilizado em obras, com previsão de entrega entre o final de 2025 e o final de 2029.

As intervenções incluem a construção do Píer T3B, uma infraestrutura para passageiros internacionais; a construção do Píer T2L, destinada a passageiros domésticos; a ampliação de pátios de aeronaves; a construção de novas pistas de táxi, para melhorar a segurança e a capacidade operacional. Também serão feitos investimentos em segurança, contra atos de interferência ilícita, que incluem equipamentos de inspeção de bagagens despachadas e bagagens a bordo, equipamentos de vigilância perimetral, melhoria no acesso de funcionários mediante biometria, entre outros.

Parte desses investimentos serão assumidos pela concessionária (R\$ 397 milhões), e outros, pelo poder concedente (R\$ 998 milhões), por estarem relacionados a novas demandas não previstas em contrato. Contudo, desses 998 milhões, cerca de R\$ 552 milhões poderão ser compartilhados entre a concessionária e o poder concedente, a depender da evolução da demanda de passageiros do aeroporto. Esse é um mecanismo de compartilhamento de riscos bastante inovador para os

contratos de concessão de aviação, que foi possível graças aos diálogos ocorridos na Comissão.

A forma de reequilíbrio econômico-financeiro escolhida foi a extensão do prazo contratual, que será de pouco mais de dezesseis meses. O contrato, que se encerraria em 11/7/2032, será prorrogado até 23/11/2033.

Também foram acordados aprimoramentos nos termos do contrato relacionados, especialmente, quanto à forma de penalidades e à nova cláusula de arbitragem. Será revista a estrutura de penalidades específica para os novos investimentos, o que resultará em melhoria na gestão contratual pela Anac.

Sobre a temática de aeroportos regionais deficitários, a solução idealizada foi a criação do Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR). A proposta incluiu dois pilares principais: a transparência e a participação social; a competição simplificada entre as concessionárias interessadas com contratos vigentes.

A Comissão propôs publicar uma portaria pelo MPOR, para tratar da política pública de inclusão de aeroportos regionais aos contratos de concessão vigentes. Essa solução foi considerada ampla e possível de ser aplicada em maior número de aeroportos regionais deficitários, aumentando o alcance da política pública criada para o setor. A inclusão dos aeroportos regionais deficitários será realizada por meio de um processo competitivo simplificado.

Os aeroportos regionais serão definidos com base no Plano Aeroviário Nacional (PAN) e em outros critérios específicos. Caso não haja interessados, haverá a possibilidade de uma oferta permanente, permitindo que propostas sejam apresentadas a qualquer momento. Alternativamente, poderá haver alocação direta mediante negociação com concessionárias interessadas, em caso de ausência de propostas para aeroporto regional específico.

A proposta de solução consensual prevê a realização de uma consulta pública, para validar os documentos relacionados à política pública, incluindo as minutas de portaria do MPOR, do edital do processo competitivo simplificado e dos termos aditivos contratuais.

POR QUE A SOLUÇÃO CONSENSUAL É MAIS BENÉFICA?

Os novos investimentos são necessários, pois o Aeroporto de Guarulhos opera com capacidade acima da recomendada, nível de serviço abaixo da qualidade esperada e sem a devida segurança exigida.

As propostas de solução consensual desenvolvidas visam a garantir a expansão da infraestrutura e as melhorias operacionais, alinhando os interesses públicos e privados e assegurando a viabilidade e a sustentabilidade do aeroporto a longo prazo.

A inclusão de aeroportos regionais deficitários nos contratos de concessão promove a conectividade entre diversas regiões do país, especialmente aquelas de difícil acesso e menos desenvolvidas. Essa interligação facilita o desenvolvimento econômico e social, como orientado pela política pública do setor. O modelo proposto incentiva investimentos privados na infraestrutura aeroportuária regional, mediante subsídio cruzado, um modelo de negócio no qual se cobra um valor determinado por um produto ou serviço, utilizado para arcar com os custos de outro serviço ou produto ofertado, aliviando, assim, o ônus financeiro sobre o governo e garantindo melhorias nas condições operacionais dos aeroportos regionais.

Segundo o MPOR, o Ministério pretende contemplar aeroportos regionais localizados em áreas de difícil acesso rodoviário, na Amazônia Legal e no Nordeste, na primeira rodada do programa. Sem embargo, espera-se que cerca de 100 aeroportos sejam inseridos no PIPAR, ao longo das rodadas.

O programa pretende alcançar aeroportos com importância estratégica e de integração nacional. É o caso do Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira (SBUA) e do Aeroporto de Eirunepé (SWEI), ambos no Amazonas. Além desses, na Região Nordeste, pode-se destacar o Aeroporto de Guanambi (SNGI), na Bahia. Os blocos priorizados para a primeira rodada somam cerca de R\$ 2,1 bilhões em investimentos, considerando o somatório desses valores em 30 anos de projeção, para cerca de 50 aeroportos regionais deficitários.

O processo de consulta pública e a publicação de minutas de portaria, edital e termos aditivos asseguram transparência e permitem a participação da sociedade no desenvolvimento da política pública, aprimorando o modelo pretendido e aumentando a legitimidade das medidas. A adoção de um processo competitivo simplificado garante igualdade de condições e eficiência na alocação dos aeroportos regionais, assegurando que sejam implantadas de forma justa e transparente.

As soluções propostas pela CSC-GRU promovem o desenvolvimento sustentável da infraestrutura aeroportuária brasileira, melhoram a qualidade e a segurança dos serviços, atraem investimentos privados e garantem a eficiência operacional e financeira das concessões.

DADOS DA DELIBERAÇÃO



Acórdão: 2283/2024-TCU-Plenário
Data da sessão: 23/10/2024
Relator: Ministro Jhonatan de Jesus
TC: 039.910/2023-7
Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos