

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 011.655/2020-8.

Natureza: Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil;
Ministério da Infraestrutura.

Interessados: Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06).

Representação legal: Douglas Macera Rey (OAB/SP 308.951).

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE CONEXÃO RÁPIDA, SISTEMA AUTOMATED PEOPLE MOVER (APM), ENTRE ESTAÇÃO DE METRÔ E OS TERMINAIS DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS. ASSINATURA DE TERMO ADITIVO ANTES DO CUMPRIMENTO DE REQUISITOS PARA JUSTIFICAR A VIABILIDADE DO PROJETO. PRESENÇA DE PERIGO DA DEMORA E FUMAÇA DO BOM DIREITO. MEDIDA CAUTELAR ADOTADA POR ESTE TRIBUNAL. ANÁLISE DE OITIVAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 179 a 181):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Acompanhamento autuado em razão de comunicação do ministro Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário na sessão de 11/3/2020, com objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP.
2. O projeto do APM que se pretende implementar no Aeroporto substituiria o atual serviço de ônibus oferecido pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU Airport) entre a estação da CPTM e os terminais de passageiros, sem qualquer custo para o Poder Público ou para os usuários.

3. A presente instrução trata de análise das respostas às oitivas, após a concessão de medida cautelar, referendada pelo Acórdão 2.321/2021-TCU-Plenário (peça 155), proferida no Despacho de peça 138:

54. Diante de todo o exposto, acolho a proposta da unidade técnica e determino:

a) com base no artigo 276, caput, do Regimento Interno do TCU, **suspender cautelarmente os efeitos do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão de Aeroporto 2/ANAC/2012-SBGR**, assinado pela Concessionária e pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em 6/9/2021, até que o Tribunal se manifeste sobre o mérito do processo;

b) realizar com fulcro no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a **oitiva do Ministério da Infraestrutura (Minfra) e da Anac**, para que, no prazo de 15 dias, manifestem-se acerca da ausência dos estudos comparativos (com outras alternativas e possibilidades) que **demonstrem a etapa de pré-viabilidade e o alcance do interesse público para balizar a escolha do sistema APM** para o transporte de passageiros entre os terminais do aeroporto de Guarulhos e a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), levando-se em conta os valores atualizados do investimento e anexando a documentação que eventualmente possa estar concluída e supra essa carência;

c) **determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que informe imediatamente à Concessionária do Aeroporto de Guarulhos sobre a adoção desta medida**, esclarecendo que todos os atos decorrentes do referido termo aditivo estão cautelarmente suspensos;

d) promover a **oitiva da concessionária GRU Airport**, para que se manifeste no prazo de 15 dias, se assim o desejar, em face da possibilidade de a assinatura do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão de Aeroporto 2/ANAC/2012-SBGR vir a ser desconstituída por este Tribunal;

e) **determinar à Anac que encaminhe ao TCU**, com base no artigo 250, inciso V, do RITCU, no prazo de 15 dias:

(i) o **resultado das análises sobre a apresentação das novas propostas de preços das empresas selecionadas para a implantação do projeto, eventuais alterações da matriz de riscos, bem como os impactos no reequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão firmado com a GRU Airport**, e caso considere já ter entregado esses dados, informe em qual documentação estaria sua posição final;

(ii) o **nome da empresa selecionada para execução das obras e operação do sistema APM**, a ser contratada pela concessionária GRU Airport, **esclarecendo se no modelo de implantação aprovado existe a possibilidade de contratação de outras proponentes ou até mesmo de uma empresa que não tenha participado da seleção já realizada**, indicando, nesse último caso, quais serão as exigências prévias para essa nova seleção;

f) dar ciência deste despacho ao Ministério da Infraestrutura, à SAC, à Anac e à Concessionária GRU Airport. [negritamos]

4. A referida cautelar foi adotada em razão da súbita assinatura do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão de Aeroporto 2/2012-SBGR, pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e pela GRU Airport (peça 123), sem que os indícios de irregularidades tratados tivessem sido saneados, não obstante as reiteradas manifestações da Anac de que a assinatura do referido termo aditivo estava condicionada à prévia manifestação do TCU nestes autos.

HISTÓRICO

5. A título de resumida contextualização, deve-se registrar que, desde a conclusão da Estação Aeroporto da Linha 13 da CPTM, em 2018, os passageiros que utilizam essa Linha para se dirigir ao Aeroporto (e vice-versa) se deslocam entre a Estação Aeroporto e os terminais de passageiros (TPS) por meio de ônibus operado pela Concessionária, sem custos para os passageiros (ou para o poder concedente), em percurso de cerca de 10 minutos entre a estação e o último TPS do Aeroporto.

6. A construção do APM ligando a estação Aeroporto da Linha 13 aos TPS do Aeroporto de Guarulhos não está prevista como obrigação da concessionária no Contrato de Concessão e foi solicitada ao Minfra, ainda no primeiro semestre de 2019, pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo (STM/SP), responsável pela gestão do sistema de transportes metropolitanos daquele Estado, no qual se insere a Linha 13 da CPTM, por meio do Ofício GS/STM 264/2019, de 16/5/2019 (peça 32), posteriormente complementado pelo Ofício GS/STM 278, 20/5/2019 (peça 33).
7. Como não se trata de obrigação da Concessionária, a realização desse investimento dependeria da celebração de termo aditivo ao Contrato de Concessão entre a Anac (Poder Concedente) e a GRU Airport, mediante prévia anuência do Minfra, a quem compete definir as políticas públicas setoriais, e implicaria reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, por meio de desconto no valor da outorga anual paga pela concessionária ao Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac).
8. O trâmite processual, no Ministério da Infraestrutura e na Anac, que culminou com a expedição do Ofício 271/2020/GM/Minfra, de 26/11/2020 (peça 45), determinando a inclusão do projeto nas obrigações da concessionária, foi detidamente descrito e analisado na instrução de peça 51. Seguindo em parte o pronunciamento da unidade técnica, o Relator determinou a oitiva prévia da SAC/Minfra e da Anac, concedendo a mesma oportunidade à concessionária GRU Airport e à CPTM, em razão da ausência de fundamentação de interesse público para a decisão de política pública consubstanciada no referido expediente ministerial.
9. A análise das manifestações se deu na instrução de peça 83. Na sequência, o Tribunal proferiu o Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, de 3/3/2021, determinando nova oitiva das partes, para que se manifestassem “sobre a ausência dos estudos comparativos que demonstrem a etapa de pré-viabilidade e o alcance do interesse público para balizar a escolha do sistema APM”.
10. Desde a prolação dessa deliberação, foram encaminhados ao TCU diversos expedientes por parte da SAC e da Anac. Em todas essas oportunidades, a Anac informava haver pendências com a concessionária quanto aos termos do aditivo a ser assinado, que precisaria ainda ser aprovado pelo Minfra. Em 27/7/2021, a Diretoria Colegiada da Anac aprovou minuta do termo aditivo a ser celebrado com a concessionária. Na mesma sessão, deliberou, contudo, que a efetiva assinatura desse aditivo estava condicionada à prévia manifestação do Minfra, à anuência da Concessionária e à manifestação definitiva do TCU nestes autos (peça 121).
11. Após o pronunciamento favorável do Minfra, em 20/8/2021 (peça 129), e assinatura do termo aditivo pela concessionária, em 3/9/2021 (peça 123), a Diretoria Colegiada da Anac aprovou a celebração do termo aditivo, em 6/9/2021 (peça 127), que foi assinado por seu presidente na mesma data (peça 123), sem que tivesse sido dada oportunidade para que o TCU se manifestasse, uma vez que o Diretor-Relator da Agência comunicou o preenchimento desses condicionantes ao Tribunal nas vésperas da assinatura do aditivo, 3/9/2021 (peça 122).
12. A Seinfra Rodovia Aviação produziu então, em 13/9/2021, a instrução de peça 135 e o Relator, acompanhando a proposta da unidade técnica, proferiu o Despacho de peça 138, determinando a suspensão cautelar dos efeitos do referido termo aditivo, além de oitiva das partes, conforme transcrito no início desta instrução, e que foi referendada pelo Acórdão 2321/2021-TCU-Plenário.
13. Além de não ter aguardado a manifestação do TCU, como deliberado pela própria Anac, a medida acautelatória foi proferida porque os elementos apresentados pela SAC/Minfra e pela Anac, em resposta ao Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, não se mostravam suficientes e adequados para justificar o interesse público do projeto APM, conforme questionado pelo Tribunal desde a autuação deste acompanhamento.
14. Para uma compreensão mais minuciosa dos eventos que resultaram na adoção da medida cautelar remete-se ao Relatório que fundamentou o Acórdão 2.321/2021-TCU-Plenário, no qual estão transcritos a instrução desta unidade técnica (peça 135) e o Despacho do Relator (peça 138) com os fundamentos da deliberação.
15. Nesta instrução passa-se diretamente ao exame das manifestações apresentadas em razão da oitiva concedida pelo Ministro-relator e referendada pelo Plenário.

EXAME TÉCNICO

16. Devidamente notificados, os atores citados apresentaram suas manifestações, que passam a ser examinadas a seguir.

Manifestação da Anac

17. A Anac encaminhou sua manifestação por meio do Ofício 435/2021/GAB-ANAC, de 1º/10/2021, assinado pelo seu Diretor-Presidente (peça 162).

18. Inicialmente, a Agência informa que preza pela interação contínua com o Tribunal, não apenas no âmbito dos processos de fiscalização, mas também buscando levar ao conhecimento da equipe técnica do TCU as principais questões atinentes aos contratos vigentes, inclusive por meio de reuniões frequentes entre as equipes de ambas as instituições.

19. Foi no bojo dessas interações, prossegue a Anac, que, desde 2019, a Agência manteve a equipe técnica do Tribunal informada de todas as tratativas envolvendo o projeto de implantação do sistema APM no Aeroporto de Guarulhos, por meio de diversas reuniões e ofícios, os quais são listados no ofício, sem pretensão de ser exaustivo.

20. Dentre essas comunicações, a Agência destaca o Ofício 31/2021/AUD-ANAC, de 6/8/2021 [peça 131], referente à decisão da Diretoria Colegiada da Anac proferida em 27/7/2021, a qual aprovou o termo aditivo com a inclusão do projeto APM nas obrigações da concessionária, com o valor e a forma do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, e:

[...] estabeleceu como condicionantes para sua efetiva celebração:

(i) o ateste pelo Ministério da Infraestrutura de que a minuta ora aprovada atendia à diretriz ora emitida;

(ii) a aceitação dos seus termos pela Concessionária por meio da assinatura do aditivo ora aprovado, o que configuraria sua plena ciência quanto às novas obrigações (execução e manutenção dos investimentos) e prerrogativas (abatimentos das outorgas); e

(iii) **manifestação favorável do TCU**. [negritamos]

21. Em seguida, a Anac registra que em 3/9/2021 a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) consignou nos autos [em curso na Agência no qual tramita a discussão sobre a matéria] que a manifestação favorável do Minfra havia sido recebida. Na mesma data, houve a concordância da Concessionária com os termos do aditivo aprovado, de modo que se encontravam atendidas as condicionantes (i) e (ii) mencionadas acima.

22. No que diz respeito à necessidade de manifestação favorável do TCU, o Diretor-Presidente da Anac esclarece:

11. Quanto à condicionante (iii), cabe salientar que, diferentemente dos processos de desestatização, procedimentos de aditamento contratual não exigem como requisito formal a aprovação prévia pelo TCU. **Ademais, transcorridos 27 dias do conhecimento dos termos do aditivo que fora aprovado, não houve manifestação do TCU quanto a eventuais pontos de atenção no desenvolvimento deste processo.** Nesse contexto, entendeu o Colegiado que não poderia imputar obrigação ou competência ao TCU para apreciar previamente a matéria e que esse Tribunal tem seu tempo e modo de análise, sendo possível levar a efeito a ultimação do ato, tendo o Diretor relator da matéria, no espírito de transparência que sempre permeou o relacionamento da Agência com o Tribunal, efetuado previamente nova comunicação ao TCU informando a iminência da celebração do termo aditivo (Ofício 1/2021/DIR-TP-ANAC). [negritamos]

23. Arrematando as considerações iniciais, a Anac esclarece que:

[...] a apreciação extrapauta, na 31ª Reunião Deliberativa Eletrônica (6/9/2021), teve o condão apenas de atestar as condições para viabilizar a assinatura do Termo Aditivo, dado que o mérito, referente à competência da Agência, já havia sido discutido na 14ª Reunião Deliberativa (27/7/2021). A modalidade de deliberação eletrônica foi implementada em 2018 (IN ANAC 119/2017), com o objetivo de dar maior celeridade processual às matérias de menor complexidade, como é o presente caso – tendo em vista que a matéria de maior complexidade, o mérito do aditivo, já havia sido decidida em reunião pública.

24.E acrescenta que, a despeito de não existir previsão expressa de inclusão “extrapauta” nas reuniões deliberativas eletrônicas, trata-se de praxe já adotada pelo Colegiado em diversos casos, “com o objetivo precípuo de garantir a eficácia processual e a tempestividade aos processos autorizativos baseados em opções regulatórias previamente estabelecidas – como é o caso em tela” (peça 162, p. 1-4).

25.Feitas essas considerações, a Anac passa a prestar os esclarecimentos e informações demandados no Despacho do Ministro-Relator.

26.Quanto à **ausência dos estudos comparativos que demonstrem a etapa de pré-viabilidade e o alcance do interesse público para balizar a escolha do sistema APM** (item b do Despacho), o Diretor-Presidente reitera que compete à Anac “fornecer informações e elementos suficientes” para que o Ministério da Infraestrutura, que é o responsável pela formulação das políticas públicas setoriais, “possa tomar as decisões de forma instruída”.

27.Desse modo, no processo relativo ao projeto APM, prossegue o dirigente, coube à Agência “acompanhar junto à Concessionária GRU Airport o levantamento das soluções técnicas possíveis” e os correspondentes custos de implantação. Os elementos relevantes para avaliação ministerial foram consignados na Nota Técnica 5/2020/SRA [peça 4]. Posteriormente a Anac recebeu o Ofício 271/2020/GM/Minfra, no qual o Ministério informa que decidiu pela inclusão do Projeto APM no rol das obrigações da concessionária.

28.Em seguida, a Agência iniciou tratativas com a concessionária para definir “os contornos do termo aditivo que incorporasse os elementos do processo concorrencial que embasaram a decisão ministerial, preservasse a lógica contratual inicial e, ainda, garantisse a devida manutenção da equação econômico-financeira do contrato”. Por fim, informa a Anac, chegou-se à minuta do termo aditivo aprovado pela Diretoria Colegiada da Agência, a qual refletia as negociações junto à concessionária e atendia às recomendações da Procuradoria da Anac e da SAC (peça 162, p. 4-5).

29.Em relação à **determinação para que a Anac informasse a Concessionária sobre a adoção da medida cautelar** [item c do Despacho do Relator], a Agência informa que foi expedido o Ofício 113/2021/SRA/ANAC, do qual a Concessionária já foi intimada, assim que tomou ciência da deliberação do Ministro-Relator (peça 162, p. 5).

30.O próximo ponto tratado pela Anac diz respeito à determinação para que a Agência encaminhasse o **resultado das análises sobre a apresentação das novas propostas de preço das empresas selecionadas, eventuais alterações na matriz de riscos e impactos no reequilíbrio econômico-financeiro** no contrato de concessão [item e (i) do Despacho do Relator].

31.A Agência informa que a versão do termo aditivo aprovada pela Diretoria Colegiada e assinada pelas partes levou em consideração apenas as propostas originalmente apresentadas pelas empresas participantes do processo concorrencial conduzido pela Concessionária, as quais foram objeto da análise técnica empreendida pela Nota Técnica 5/2020/SRA e que fundamentaram a decisão do Ministério pela inclusão do investimento no Contrato de Concessão, por meio do Ofício 271/2020/GM/Minfra.

32.Foram considerados, assim, os valores da primeira proposta apresentada em dezembro de 2019 (acrescidos do *gross-up*) pelo Consórcio AeroGRU, vencedor do certame conduzido pela Concessionária de acordo com a metodologia definida originalmente e considerada a mais vantajosa, conforme Tabela abaixo (a serem atualizados monetariamente nos termos do item 2.15-A.5 do Termo Aditivo) (peça 162, p. 5-6):

Tabela – Valores a serem reequilibrados no contrato de concessão

	Capex* (R\$)	Opex** (R\$)
Valor proposta	225.240.505	744.346
Impacto PIS/CONFINS	22.958.399	75.870
Impacto IR/CSLL	127.860.041	422.535
Montante a ser reequilibrado	376.058.945	1.242.751

Fonte: Ofício 435/2021/GAB-SAC (peça 162, p. 5-6), com ajustes de forma para facilitar a compreensão.

* O valor do Capex se refere a proposta original (dez/2019).

**O valor do Opex se refere a valores mensais após a entrada em operação do sistema ao longo do restante da concessão, conforme renegociado e reduzido (dez/2020), segundo informações do Ofício 92/2021/SRA (peça 121, p. 428-430).

33.O último aspecto abordado pela Anac refere-se ao “**nome da empresa selecionada para execução das obras e operação do sistema APM**, a ser contratada pela Concessionária GRU Airport” [item e (ii) do Despacho do Relator], e se haveria possibilidade de contratação de outra proponente ou até mesmo de empresa que não tenha participado do certame concorrencial, devendo-se indicar, nesse caso, quais exigências prévias aplicáveis.

34.O Diretor-Presidente da Agência esclarece que, conforme explicitado no Despacho SRA 5943756 [peça 121, p. 374-380], a Anac tomou por premissa que o “procedimento concorrencial [conduzido pela concessionária] serviu para balizar os contornos do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão [...] quanto ao seu prazo, preço e requisitos técnicos mínimos, sem necessariamente vincular a contratação de empresa específica, nos moldes do que ocorre com os demais investimentos previstos no Contrato de Concessão”.

35.Segundo o Diretor-Presidente da Agência, esse entendimento se fundamenta no fato de que, “independentemente de quem vier a ser contratado para a execução do investimento, é exclusivamente com a concessionária a relação contratual do Poder Concedente, e é dela que se exigirá o cumprimento da obrigação do investimento”. Esse encaminhamento “reflete a noção de que, em regra, os riscos da contratação devem ser suportados pelo parceiro privado, reduzindo-se especialmente o custo regulatório ou administrativo de acompanhamento de uma obra contratada diretamente pela Administração Pública”.

36.Assim, prossegue a Anac, o processo de chamamento público conduzido pela Concessionária teria três finalidades: (i) identificar as alternativas de investimentos viáveis para subsidiar a decisão do Minfra de incluir ou não o investimento no contrato de concessão; (ii) definir os parâmetros de performance do projeto; e (iii) determinar o valor do reequilíbrio do contrato de concessão (peça 162, p. 6-7).

37.Em suas considerações finais, a Anac reitera que são de competência do Ministério da Infraestrutura as decisões de investimentos nos aeroportos concedidos, cabendo à Agência implementar as políticas públicas definidas pela União. Considera que o processo decisório para definir a realização do Projeto APM “contemplou os aspectos necessários para sua aprovação”.

38.A Anac, a despeito da competência da União, representada no caso pelo Minfra, para deliberar sobre a matéria, destaca aspectos que entende relevantes para avaliar a **conveniência do investimento**: (i) ligação do maior aeroporto da América do Sul à rede metroviária da região metropolitana na qual se insere; (ii) grande fluxo de pessoas que passam diariamente pelo Aeroporto (média de 200 mil por dia em 2019); (iii) limitações de trânsito na grande São Paulo e distância do Aeroporto ao centro da cidade; (iv) redução de tempo de deslocamento entre a estação da CPTM e os Terminais de Passageiro do Aeroporto, que seria reduzido para 6 minutos, enquanto o ônibus demoraria 15 minutos.

39.Chama a atenção, ainda, para o fato de que o Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac), que recebe os valores das outorgas pagas pelas concessionárias de aeroportos, “já possui recursos

superiores aos R\$ 30 bilhões, sendo a menor parte disso retornada para o setor aeroportuário” e que o projeto APM “possui o potencial de melhorar o bem estar dos usuários do Aeroporto de Guarulhos, beneficiando uma quantidade muito superior aos que se destinaram outros investimentos já inclusos nas concessões – o que torna plenamente plausível o seu custeio pelos recursos do Fnac”.

40. Por fim, o Diretor-Presidente reitera a “postura de transparência e deferência da Anac perante o Tribunal”, presente em todos os processos de concessão de aeroportos, bem como no bojo da inclusão do projeto APM no contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos, e **pugna pela reconsideração da cautelar, para que se dê eficácia ao Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR** (peça 162, p. 7-8).

Manifestação da SAC/Minfra

41. A manifestação do Ministério da Infraestrutura se deu em dois momentos. Inicialmente foram encaminhados, por meio do Ofício 187/2021/AECI (peça 150), o Ofício 1042/2021/GAB-SAC/SAC (peça 152), a Nota Técnica 61/2021/DPR/SAC (peça 151) e o Despacho 48/2021/CGRAR/DEAP/SFPP (peça 153), e reenviado o Ofício 301/2021/GAB-SAC/SAC (peça 154), encaminhado originalmente em 30/3/2021 (peça 106), em resposta à oitiva promovida pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário.

42. Posteriormente, em complementação à manifestação apresentada na Nota Técnica 61/2021/DPR/SAC, o Minfra enviou, por meio do Ofício 194/2021/AECI (peça 165), o Ofício 1059/2021/GAB-SAC/SAC (peça 166).

43. A Nota Técnica 61/2021/DPR/SAC (peça 151), do Departamento de Política Regulatória (DPR) da SAC, traz, a título de considerações preliminares, um breve histórico sobre as tratativas envolvendo a implementação do projeto APM no Aeroporto de Guarulhos, destacando os pronunciamentos mais relevantes do Minfra. Quanto à oitiva determinada pelo Acórdão 2321/2021-TCU-Plenário, o DPR registra que esta **oitiva se assemelha àquela promovida no Acórdão 407/2021-TCU-Plenário** (item 9.2). Naquela oportunidade, o DPR informa que registrou seu posicionamento por meio do Ofício 50/2021/DPR/SAC, de 22/3/2021, e transcreve os trechos mais relevantes, que são reproduzidos abaixo:

Sobre o assunto, cumpre informar que, considerando os expedientes encaminhados a esta SAC no ano de 2019 pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Governo do Estado de São Paulo (STM/SP), por meio dos quais foi solicitado que este Ministério da Infraestrutura atuasse no sentido de incluir a construção do sistema de conexão rápida dentre as obrigações contratuais da concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos, e ainda, tendo em vista os entendimentos mantidos entre esta SAC e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) em reunião realizada no dia 09 de março de 2021, este Departamento encaminhou à CPTM o OFÍCIO Nº 40/2021/DPR/SAC (SEI 3841808), de 11 de março de 2021, solicitando que fosse providenciado o referido estudo de pré-viabilidade requerido no Acórdão nº 407/2021 - TCU - Plenário.

Nesse sentido, cabe esclarecer que o pedido de manifestação junto à CPTM se justifica em função da expertise do órgão estadual para se manifestar acerca do impacto do projeto pretendido sobre a malha de transportes metroviários da região metropolitana da cidade de São Paulo. Além disso, por se tratar da entidade responsável pela construção e operação da Linha 13-Jade, que conecta o Aeroporto Internacional de Guarulhos à região central da cidade de São Paulo, entendeu-se que **a CPTM estaria melhor posicionada para se pronunciar a respeito das melhorias provocadas pela implementação do APM sobre a mobilidade urbana e outras externalidades conexas ao projeto para a região metropolitana de São Paulo.**

Em resposta à solicitação deste DPR, a CPTM remeteu a esta Secretaria o Ofício PR 091/2021 (SEI 3886358), de 22 de março de 2021, por meio do qual encaminha relatório técnico intitulado "*Estudo de viabilidade da implantação do APM no Aeroporto de Guarulhos em consonância com a Expansão da Linha 13 e demais investimentos no sistema de transportes da Região Metropolitana do Estado de São Paulo*". No documento, a CPTM **descreve os**

principais investimentos previstos para a Linha 13-Jade e procura evidenciar as vantagens decorrentes da construção do APM conectando a Estação Aeroporto aos terminais de passageiros do Aeroporto Internacional de Guarulhos. [negritamos]

44. Assim, conclui o Departamento da SAC, considerando que a nova oitiva “não solicita informações distintas daquelas outrora demandas pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, este **DPR reitera a manifestação expedida por meio do Ofício 50/2021/DPR/SAC**” (peça 151, p. 4-5).

45. O Ofício 1042/2021/GAB-SAC/SAC (peça 152), confirma o pronunciamento do DPR e o Despacho 48/2021/CGRAR/DEAP/SFPP (peça 153), elaborado por unidade da Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias do Minfra, simplesmente informa “não haver providências e informações a serem acrescentadas por esta Secretaria, no âmbito desse processo”.

46. O Ofício 301/2021/GAB-SAC/SAC (peça 154), anteriormente juntado à peça 106, cita correspondências e estudos outrora encaminhados ao TCU, em relação aos quais não foram feitos quaisquer comentários:

I - Carta do Instituto de Engenharia e entidades do setor [peça 108];

II - Carta da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul [peça 107];

III - Estudo de Demanda da GPO [peça 109];

IV - Apresentação realizada ao TCU pela AeroGRU [110]; e

V - Estudo de adequação da solução Automated People Mover (APM) no Aeroporto de Guarulhos da Jakes Associates, Inc [peça 111].

47. Por fim, no Ofício 1059/2021/GAB-SAC/SAC (peça 166), aquela Secretaria apresenta informações complementares àquelas trazidas pela Nota Técnica 61/2021/DPR/SAC, relacionadas ao interesse público vinculado à inclusão do sistema APM no contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos.

48. Primeiramente, informa que o Aeroporto de Guarulhos é o principal *hub* de conexão nacional e internacional da América do Sul e, como maior aeroporto do país, “se mostra como cartão de visita para estrangeiros” que visitam o Brasil.

49. Em seguida, menciona manifestação da Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrilhos), que teria sido encaminhada ao TCU por meio do expediente ANPTrilhos CE 53/2021, de 23/9/2021, na qual aquela entidade apontaria elementos que mostrariam as vantagens da adoção do sistema APM, entre os quais: segurança do passageiro, em razão do trânsito na região; conforto do passageiro, em razão da facilidade de acesso e deslocamento do passageiro e suas bagagens; tempo reduzido de deslocamento em comparação com o modal existente; maior capacidade de transporte; menor emissão de CO₂.

50. O Governo de São Paulo, segundo a SAC, também entenderia como de interesse público o sistema APM, uma vez que estaria disposto a isentar do ICMS os bens e mercadorias que seriam utilizados na execução do projeto.

51. Ao final, SAC informa que, nos últimos resultados da pesquisa de satisfação de passageiros que a Secretaria realiza trimestralmente, o Aeroporto de Guarulhos aparece com o segundo pior índice – entre os 5 aeroportos com mais de 10 milhões de passageiros/ano – no item relacionado ao acesso (subitem – opções de transporte até o aeroporto), obtendo pontuação 3,91 contra a média geral de 4,13, e com a pior pontuação (3,99 contra média geral de 4,21) no item ambiente aeroportuário (subitem – localização e deslocamento). E seriam justamente esses indicadores que o sistema APM irá impactar.

Manifestação da GRU Airport

52. A GRU Airport apresentou sua manifestação por meio do expediente DR/0564/2021, de 8/10/2021 (peça 168). Inicialmente a Concessionária informa que “cessou e determinou a cessação de todas as atividades relativas à implementação do sistema APM imediatamente após tomar ciência da Medida Cautelar, em 24/9/2021”, até deliberação final desta Corte.

53. Complementarmente, registrar que, “naquilo que diz respeito às suas responsabilidades, já prestou os esclarecimentos pertinentes por meio da correspondência DR/0014/2021, encaminhada a este d. Tribunal em 13/1/2021”, sem prejuízo de eventuais contribuições futuras para a instrução do processo.

Análise do TCU

Exame da Manifestação da Anac

54. Em sua manifestação, apresentada no Ofício 435/2021/GAB-ANAC, de 1º/10/2021 (peça 162), o Diretor-Presidente da Anac, Sr. Juliano Noman, enfatiza, inicialmente, que “transcorridos 27 dias do conhecimento dos termos do aditivo que fora aprovado [pela Diretoria Colegiada da Anac], não houve manifestação do TCU quanto a eventuais pontos de atenção”, e que a Agência “não poderia imputar obrigação ou competência ao TCU para apreciar previamente a matéria”. Por isso, o Diretor-relator, Sr. Tiago Pereira, em atenção à transparência que permeia a relação da Agência com o TCU, decidiu informar previamente ao Tribunal sobre a iminência da celebração do termo aditivo.

55. Conforme longamente debatido no curso deste acompanhamento, não houve manifestação do TCU sobre “eventuais pontos de atenção” referentes ao termo aditivo aprovado pela Diretoria Colegiada da Anac porque o ponto focal do exame do Tribunal, desde a autuação destes autos, era a fundamentação do interesse público do projeto. O aditivo aprovado, embora defina parâmetros que poderiam ser questionados pelo Tribunal, não trata da fundamentação do interesse público, questão que precede e norteia a celebração do termo aditivo. Não faria sentido, portanto, examinar o teor do referido aditivo sem que se analisasse, previamente, a fundamentação do interesse público. Até porque, a depender da conclusão que se chegasse em relação à fundamentação do interesse público do projeto, não se faria necessário sequer apreciar o termo aditivo.

56. Conforme deliberado no Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, proferido em 3/3/2021, o Tribunal promoveu oitiva da SAC/Minfra e da Anac, “sobre a ausência dos estudos comparativos que demonstrem a etapa de pré-viabilidade e o alcance do interesse público para balizar a escolha do sistema APM”.

57. Adicionalmente, o Tribunal decidiu, naquela oportunidade, facultar a oitiva da Concessionária (item 9.3 do Acórdão 407/2021-TCU-Plenário) e determinar que a Anac encaminhasse ao TCU o resultado da análise das novas propostas de preços do processo concorrencial conduzido pela concessionária, eventuais alterações na matriz de risco e os impactos no reequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão (item 9.4 do Acórdão 407/2021-TCU-Plenário).

58. Assim, embora se reconheça que o termo aditivo aprovado pela Diretoria Colegiada da Anac pudesse atender às determinações feitas à Agência no item 9.4 do referido Acórdão, o objeto da oitiva, que determinou também manifestação do Minfra, envolvia avaliação comparativa do sistema APM e a fundamentação do interesse público do projeto.

59. Ademais, a Anac enfatizou em sua deliberação que o termo aditivo aprovado ainda padecia de manifestação favorável do Minfra e de anuência da própria concessionária. Era possível, então, que os termos do aditivo aprovado viessem a ser, mais uma vez, alterados, em razão de discordâncias tanto por parte do Ministério como da GRU Airport.

60. Aliás, naquele momento, em razão das reiteradas discordâncias da Concessionária sobre as versões anteriores do termo aditivo, especialmente a longa correspondência DR/291/2021, de 21/5/2021 (peça 121, p. 23-337), última correspondência enviada pela concessionária antes da aprovação do termo aditivo pela Agência, nada indicava que haveria um desenlace célere para a matéria.

61. Portanto, dado o andamento das discussões envolvendo Anac, Minfra e concessionária, não faria sentido o Tribunal se pronunciar sobre o termo aditivo aprovado pela Diretoria Colegiada da Agência antes da manifestação do Minfra e da anuência da concessionária, diferentemente do que dá a entender a manifestação do Diretor-Presidente da Anac, até mesmo porque ainda se aguardava a possibilidade de haver um posicionamento mais conclusivo do Minfra sobre os estudos

comparativos e a fundamentação do interesse público do projeto APM, como determinado pelo Acórdão 407/2021/-TCU-Plenário.

62.A manifestação favorável do Minfra em relação ao termo aditivo aprovado se deu apenas em 20/8/2021, por meio do Ofício 906/2021/GAB-SAC/SAC (peça 129), e a anuência da concessionária se deu em 3/9/2021, com a assinatura do termo aditivo (peça 123). A comunicação da Anac ao TCU sobre esses eventos se deu nesse mesmo dia 3/9/2021, por meio do Ofício 1/2021/DIR-TP-ANAC (peça 122), no qual o Diretor-Relator Tiago Sousa Pereira informou ao Ministro-relator que iria submeter a celebração do termo aditivo à apreciação da Diretoria Colegiada, por entender que os condicionantes definidos anteriormente pela Agência haviam sido superados.

63.Aqui resta configurado um dos pontos nevrálgicos que motivou a concessão da medida cautelar pelo Ministro-relator, referendada pelo Acórdão 2.321/2021-TCU-Plenário. O Tribunal foi informado, nas vésperas da reunião que aprovou a celebração do Termo Aditivo, que a Anac, diferentemente do que decidira na sessão de 27/7/2021, não iria aguardar manifestação prévia do TCU.

64.De fato, como ressalta a Anac, diferentemente do que ocorre, em certa medida, em relação aos processos de concessão, não há obrigação de manifestação prévia do TCU sobre a celebração de termos aditivos aos contratos de concessão. Tampouco havia medida cautelar pendente sobre o processo. A Agência, no entanto, ao deliberar que a efetiva assinatura do termo aditivo relativa ao projeto APM ficava condicionada, entre outros atos, à manifestação prévia do Tribunal, estabeleceu essa obrigação para si e orientou a atuação dos demais atores envolvidos no processo, em especial do TCU, vinculando, dessa forma, o desfecho da matéria.

65.Essas condicionantes foram informadas ao TCU, com destaque, por meio do mesmo expediente que informou sobre a aprovação do termo aditivo, o Ofício 31/2021/AUD-ANAC (peça 121).

66.A deliberação da Agência, como exposto na ocasião, seguia recomendações tanto da área técnica, no Despacho da SRA de 9/7/2021 (peça 121, p. 374-380), quanto da Procuradoria junto à Anac, no Parecer 1/2021PG/PFEANAC/PGF/AGU (peça 121, p. 356-373), para que a assinatura do termo aditivo somente ocorresse após manifestação prévia deste Tribunal no curso destes autos. Já a assinatura do termo aditivo, em 6/9/2021, de forma intempestiva e abrupta, descumprindo o deliberado pela Agência e informado formalmente ao TCU, se deu a despeito do alerta da SRA, no Despacho do dia 3/9/2021, de que os condicionantes definidos não haviam sido cumpridos (peça 131).

67.Note-se que, como informado pelo Diretor-presidente da Anac, a SRA consignou nos autos o recebimento da manifestação favorável do Minfra apenas em 3/9/2021 (sexta-feira), mesma data em que a concessionária assinou o termo aditivo (peça 123, p. 6), em que o processo foi incluído para apreciação extra pauta (peça 132) e em que o TCU foi informado da iminência da celebração do termo aditivo pela Anac (peça 122). A reunião deliberativa eletrônica que aprovou a assinatura do termo aditivo, com voto favorável de todos os diretores (peças 176 a178), se deu no dia útil seguinte, em 6/9/2021 (segunda-feira) (peça 127), mesmo dia em que o Diretor-presidente da Anac assinou o referido termo aditivo (peça 123, p. 6).

68.Depois de meses de discussões com a concessionária e com o Minfra sobre os termos do aditivo que seria celebrado – recorde-se que o Ofício 271/2020/GM/Minfra, que decidiu pela inclusão do projeto APM nas obrigações da concessionária, é de 26/11/2020 – é difícil compreender qual a motivação para tanta urgência e atropelo para assinatura do termo aditivo pela Anac.

69.É verdade que a relação da Anac com o TCU, desde o início do programa de concessões do Governo Federal, em 2011, tem se dado de forma colaborativa e, sobretudo, leal e respeitosa de ambas as partes. No curso do presente acompanhamento a mesma tônica vinha sendo mantida, tanto por meio das comunicações oficiais como em reuniões relativamente regulares e até contatos telefônicos entre a equipe técnica de ambas as instituições. A própria assessoria do Relator, ministro Vital do Rêgo, conforme informado em seu Despacho de peça 138, interagiu, em diversas

ocasiões, com representantes dos vários atores envolvidos no processo, como Anac, SAC e a até da GRU Airport, demonstrando a postura conciliadora adotada pelo Tribunal.

70. Por isso mesmo causou ainda mais perplexidade a forma açodada e intempestiva com que a Anac comunicou que estava prestes a assinar o termo aditivo com a Concessionária, sem que fosse dada qualquer oportunidade para manifestação prévia do TCU, descumprindo o que a própria Agência havia decidido e informado ao Tribunal, em clara afronta ao exercício regular das competências institucionais desta Casa, estabelecidas no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992.

71. Além de afronta às competências institucionais do TCU, pois impediu que o Tribunal verificasse a legalidade e a legitimidade da inclusão do projeto APM nas obrigações da Concessionária do Aeroporto de Guarulhos, que é o objeto deste acompanhamento, a atitude da Anac violou o princípio da boa-fé objetiva que deve orientar a atuação do qualquer agente que participe do processo, prevista no art. 5º do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), que se aplica subsidiariamente aos processos em trâmite nesta Corte.

72. Quanto à inclusão do processo extra pauta na 31ª Reunião de Deliberação Eletrônica, a Anac reconhece que não existe previsão normativa para tal procedimento, mas informa que se trata de praxe em questões de menor relevância, quando o mérito regulatório já foi decidido pela Agência, o que seria o caso da assinatura do termo aditivo em questão, com vistas a garantir tempestividade e eficiência processual.

73. Entende-se que tal procedimento apenas reforça a percepção de uma ação intempestiva e açodada por parte da Agência, sem a existência de fatos urgentes que justificassem a adoção desse procedimento, procurando se evadir do condicionante estabelecido pela própria Diretoria Colegiada na deliberação que aprovou os termos do aditivo, que a obrigava a aguardar manifestação prévia do TCU. E tampouco a evasão ao controle exercido pelo Tribunal pode ser considerada “questão de menor relevância”.

74. Considerando que pairavam sem respostas adequadas os questionamentos quanto à fundamentação do interesse público do projeto APM por parte do Minfra, o que era de conhecimento da Agência, a decisão súbita e imprevista por parte da Anac de assinar o termo aditivo com a concessionária, sem permitir qualquer manifestação por parte do Tribunal, se reveste ainda de maior gravidade.

75. A assinatura açodada do termo aditivo, à revelia do controle exercido pelo TCU, poderia ter resultado em prejuízos graves aos cofres públicos, uma vez que a concessionária passou a estar autorizada a dar prosseguimento na contratação da empresa ou consórcio responsável pela implantação do projeto APM. Se não fosse a pronta atuação do Ministro-Relator, obrigado a se valer de medida de caráter extraordinário, determinando a suspensão cautelar dos efeitos do termo aditivo assinado, seria bastante provável que o poder concedente se visse obrigado a reparar despesas incorridas pela concessionária por conta da celebração do aditivo contratual, com possível judicialização da questão.

76. A propósito, vale registrar aqui que o Consórcio AeroGRU, vencedor do procedimento concorrencial conduzido pela Concessionária, entrou com petição (peça 175) solicitando ingresso nos autos porque teria assinado contrato com a GRU Airport (questão tratada ao final desta instrução). Apesar de não ter sido apresentado qualquer documento que comprove essa alegação, esse fato é um bom indicador das complicações geradas pela decisão açodada da Agência.

77. Tudo isso poderia ter sido evitado se o TCU fosse comunicado tempestivamente sobre a anuência ministerial e a concordância da concessionária quanto aos termos do aditivo aprovado pela Agência, permitindo que o Tribunal se manifestasse sobre a matéria, como estabelecido pela própria Anac na 14ª Reunião Deliberativa de 27/7/2021, com a urgência requerida.

78. A propósito, a eventual necessidade de prazo para manifestação do TCU nunca foi impedimento para que a União desse continuidade, no tempo hábil, aos processos de concessão aeroportuária. Desde as primeiras concessões, o Tribunal sempre concedeu a devida prioridade e presteza ao exame desses processos, permitindo que o Governo Federal e a Anac cumprissem os calendários

estabelecidos previamente, o que, decerto, é de conhecimento dos membros da Diretoria Colegiada da Agência.

79.No caso do projeto APM, os maiores intervalos de tempo na discussão da matéria, desde a solicitação inicial do Governo do Estado de São Paulo em maio de 2019, se deram, em um primeiro momento, em razão da demora da manifestação do Minfra quanto à presença de interesse público no projeto, e, depois, pela dificuldade de entendimento entre Anac e concessionária quanto aos termos do aditivo que seria assinado. A atuação do Tribunal em nenhum momento retardou o andamento do processo no poder concedente ou no Ministério.

80.O açodamento na assinatura do termo aditivo, além de criar dificuldades desnecessárias para a atuação do controle externo exercido pelo Tribunal e trazer sérios riscos de prejuízo ao erário, só parece se justificar ante a intenção deliberada de se evadir à competência fiscalizadora do TCU, criando um fato consumado de difícil reversão. Por um lado, não havia qualquer justificativa para a urgência da celebração do aditivo contratual, especialmente considerando o longo histórico de sua tramitação na Anac (de quase dois anos e meio), e, por outro, era de conhecimento da Agência que estavam pendentes questionamentos do TCU quanto à falta de fundamentação adequada do interesse público e da viabilidade do projeto APM e que as respostas apresentadas até aquele momento pelo Minfra não eram consideradas suficientes.

81.Esse, aliás, era um dos motivos pelo qual o Tribunal aguardava o pronunciamento do Minfra em relação aos termos do aditivo aprovado pela Agência. Pela primeira vez, se havia definido os valores a serem reequilibrados no contrato de concessão por conta da inclusão do projeto APM nas obrigações da concessionária, não apenas o Capex como o Opex, mas também os impactos tributários (*gross-up*) decorrentes. E um dos motivos das manifestações pouco conclusivas quanto à presença de interesse público no projeto por parte da área técnica da SAC era justamente o desconhecimento dos valores a serem efetivamente reequilibrados no contrato de concessão, conforme abordado na instrução de peça 51.

82.Tudo isso demanda que **os diretores da Anac - Srs. Tiago Sousa Pereira (Relator), Juliano de Alcântara Noman (Presidente), Ricardo Bisinotto Catanant e Rogério Benevides Carvalho – sejam chamados em audiência, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que apresentem suas razões de justificativa por terem, na 31ª Reunião Deliberativa Eletrônica, de 6/9/2021, considerado superadas as condicionantes elencadas na 14ª Reunião Deliberativa, de 27/7/2021, sem que o Tribunal tivesse se manifestado de forma definitiva nestes autos, o que permitiu a assinatura do termo aditivo ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos, contrariamente ao que os mesmos diretores haviam deliberado na primeira reunião referida e comunicado formalmente ao TCU, impedindo, dessa forma, o regular exercício das competências institucionais desta Corte prevista no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, além de violar o princípio da boa-fé objetiva, previsto no art. 5º do CPC, que deve pautar a conduta de todos aqueles que de alguma forma participam do processo.**

83.A audiência do Diretor-relator, Sr. Tiago Sousa Pereira, deve ser acrescida de questionamento quanto à própria condução do processo, uma vez que havia sido previamente alertado pela SRA/Anac, em 3/9/2021, de que estava pendente cumprimento da condicionante estipulada pela Agência na deliberação precedente, além de informar intempestiva ao Tribunal, na mesma data, sobre a iminência da celebração do termo aditivo, às vésperas de sua assinatura, efetivada no dia útil seguinte (6/9/2021), impedindo qualquer manifestação por parte do Tribunal, em clara ofensa ao princípio da boa-fé objetiva, previsto no art. 5º do CPC.

84.A audiência do Diretor-presidente da Anac, Sr. Juliano Alcântara Noman, por sua vez, deve ser acrescida de questionamento quanto à inclusão extra pauta do processo na 31ª Reunião Deliberativa Eletrônica, de 6/9/2021, sem que houvesse previsão normativa e sem que houvesse urgência para motivar tal procedimento, comprometendo a transparência do processo; e quanto à efetiva assinatura do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR, em 6/9/2021, em descumprimento ao

que havia sido decidido na 14ª Reunião Deliberativa, de 27/7/2021, no sentido de que a celebração do referido termo aditivo estava condicionada à manifestação definitiva do TCU nestes autos, em afronta ao exercício das competências institucionais desta Corte.

85.A conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada diretor da Anac são discriminadas também na Matriz de Responsabilização no Apêndice desta instrução.

86.Quanto a oitiva da Anac para que se manifestasse sobre **a fundamentação do interesse público do projeto APM** (item b do Despacho do Relator), reconhece-se, de fato, que a decisão de política pública relativa aos contratos de concessão, e consequentemente a fundamentação do correspondente interesse público, é de competência exclusiva do órgão ministerial. À Anac, como agência reguladora, compete executar as deliberações e seguir as diretrizes definidas pelo Minfra, ou, quando requisitada, fornecer subsídios para a deliberação ministerial, o que foi feito por meio da Nota Técnica 5/2020/SRA-Anac (peça 4).

87.Por isso, as considerações trazidas pela Agência quanto à conveniência do projeto serão examinadas conjuntamente com a análise da manifestação da SAC sobre a existência de interesse público do projeto.

88.A **determinação para que a Anac informasse imediatamente à Concessionária sobre a medida cautelar adotada** (item c do Despacho do Relator), foi cumprida a contento, como informado pela Agência e confirmado pela Concessionária no expediente DR/564/2021 (peça 168).

89.No que se refere à **análise das novas propostas de preços das empresas selecionadas para implantação do projeto** [item e (i) do Despacho do Relator], a resposta trazida pela Anac deixa claro que foram considerados apenas os valores das propostas originais apresentadas pelos proponentes no procedimento seletivo conduzido pela Concessionária. No termo aditivo, foram consignados os valores apresentados pelo consórcio AeroGRU, vencedor do certame, acrescidos dos impactos tributários (*gross-up*), que representam os **montantes de recursos a serem efetivamente reequilibrados em favor da concessionária** para implantação do sistema APM, conforme tabela abaixo:

Tabela – Valores a serem reequilibrados no contrato de concessão

	Capex* (R\$)	Opex** (R\$)
Valor proposta	225.240.505	744.346
Impacto PIS/CONFINS	22.958.399	75.870
Impacto IR/CSLL	127.860.041	422.535
Montante a ser reequilibrado	376.058.945	1.242.751

Fonte: Ofício 435/2021/GAB-SAC (peça 162, p. 5-6), com ajustes de forma para facilitar a compreensão.

* O valor do Capex se refere a proposta original (dez/2019).

**O valor do Opex se refere a valores mensais após a entrada em operação do sistema ao longo do restante da concessão, conforme renegociado e reduzido (dez/2020), segundo informações do Ofício 92/2021/SRA (peça 121, p. 428-430).

90.Embora a Anac não tenha se manifestado quanto a **eventuais alterações na matriz de riscos do contrato de concessão**, pode-se deduzir, pela análise do termo aditivo aprovado pela Agência e das diversas manifestações precedentes, que não houve alteração na matriz de riscos, diferentemente do chegou a ser pleiteado em momentos pretéritos pela Concessionária.

91.Com relação ao **nome da empresa selecionada para implantar o sistema APM** [item e (ii) do Despacho do Relator], a Anac informa que foi deixado a critério da Concessionária a escolha da empresa ou consórcio a ser contratado, que não precisa ser o consórcio vencedor do certame conduzido pela GRU Airport. Isto porque, no entendimento da Agência, o “procedimento concorrencial serviu para balizar os contornos do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão [...] quanto ao seu prazo, preço e requisitos técnicos mínimos, sem necessariamente

vincular a contratação de empresa específica, nos moldes do que ocorre com os demais investimentos previstos no Contrato de Concessão”.

92.Segundo o Diretor-Presidente da Anac, esse entendimento se fundamenta no fato de que, “independentemente de quem vier a ser contratado para a execução do investimento, é exclusivamente com a concessionária a relação contratual do Poder Concedente, e é dela que se exigirá o cumprimento da obrigação do investimento” e é sobre ela que recai os riscos da contratação (peça 162, p. 6-7).

93.Primeiramente deve-se registrar que a SRA/Anac, ao defender a possibilidade desse entendimento, no Despacho de 9/7/2021 (SEI 5943756) (peça 121, p. 374-380), condicionou sua inclusão no termo aditivo à anuência da SAC, o que não ocorreu. Mesmo tendo sido consultada sobre esse ponto, por meio do Ofício 91/2021/SRA-ANAC (peça 121, p. 381-382), aquela Secretaria, que definiu os princípios balizadores que deveriam ser observados pela Concessionária, não se manifestou a respeito. De modo que a inclusão dessa prerrogativa por parte da Concessionária foi incluída pela Anac no termo aditivo à revelia do órgão ministerial.

94.Entre os princípios balizadores definidos pela SAC para a condução das tratativas entre a Anac e a Concessionária, inclusive o procedimento concorrencial, por meio do Ofício 889/2019/GAB-SAC/SAC (peça 5), estava a necessidade de que o processo fosse transparente e isonômico.

95.Ao longo do procedimento concorrencial conduzido pela Concessionária, em nenhum momento foi informado aos potenciais interessados que se estaria apenas procurando definir “prazo, preço e requisitos técnicos mínimos para contratação do sistema APM”, sem qualquer compromisso de contratação da empresa que viesse a ser selecionada, podendo a concessionária vir a contratar, posteriormente, quem bem entendesse, “nos moldes do que ocorre com os demais investimentos previstos no Contrato de Concessão”.

96.Conceder essa prerrogativa à Concessionária, depois de concluído o procedimento concorrencial, afronta os princípios da transparência e da isonomia, uma vez que, caso se pretendesse conduzir o procedimento nesses termos, os eventuais participantes deveriam ter sido informados a respeito desde o início, o que nunca ocorreu.

97.A participação nesse tipo de certame envolve mobilização expressiva de recursos, tempo, dedicação e energia da empresa ou consórcio interessado. O que justifica essa mobilização é a expectativa de vir a ser contratado ao final do procedimento caso se sagrem vencedores. Se os interessados soubessem que o procedimento seria apenas para obter “prazo, preço e requisitos técnicos mínimos, sem necessariamente vincular a contratação” da empresa vencedora do certame, é muito provável que muitas empresas/consórcios decidissem não participar do certame ou não mobilizassem o mesmo nível de esforço em sua participação.

98.Se eram esses os objetivos do procedimento concorrencial, em obediência aos princípios da transparência e da isonomia, a Concessionária teria o dever de deixar isso previamente assentado e os eventuais interessados teriam o direito de serem informados a respeito.

99.A adoção desse entendimento *a posteriori*, quando se concluiu o processo e se está em vias de assinar o termo aditivo, porque a Concessionária não se sente confortável com o resultado do procedimento concorrencial definido e conduzido por ela própria, além de ser uma afronta aos princípios da transparência e da isonomia, caracteriza desrespeito e falta de lealdade aos consórcios que participaram de boa-fé do certame e fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, isto é, a convenção universal de que não se pode mudar as regras no meio jogo (quando mais depois que o jogo termina). Como tal, esse entendimento não poderia sequer ser aceito pela Agência reguladora, quanto mais proposto por ela.

100. Outro ponto que deve ser observado é que não se trata de um investimento como os demais previstos no Contrato de Concessão. A implantação do sistema APM no Aeroporto de Guarulhos é uma nova obrigação da concessionária a ser incluída no contrato de concessão que será executado, em última instância, com recursos públicos, uma vez que ensejará reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste (o que não ocorre com os demais investimentos do contrato). Não é por outra razão que a SAC definiu os princípios que deveriam balizar o procedimento

concorrencial, o que, ressalte-se, não ocorre com os demais investimentos do contrato de concessão.

101. Ademais, nos documentos que balizaram o procedimento concorrencial ficou assente que a “empresa vencedora” do certame seria contratada pela Concessionária GRU Airport, caso o Projeto APM viesse a ser efetivamente incluído no contrato de concessão, como pode se verificar, por exemplo: na apresentação feita pela Concessionária para os eventuais interessados sobre o “Projeto People Mover GRU – Consulta ao Mercado” (peça 171, p. 24-25), no dia 22/8/2019, com a presença de 81 pessoas representando dezenas de empresas (peça 172); nas respostas da Concessionária aos questionamentos dos interessados (peça 173, p. 2 e 3, questões 19, 25 e 26); e, sobretudo, no Termo de Referência, que disciplina o procedimento que seria conduzido pela concessionária com vistas à contratação da empresa ou consórcio vencedor (peça 174, p. 19-27).

102. O Termo de Referência do procedimento, equivalente a um edital de licitação em uma contratação pública, previu, ainda, no seu item 3.5.4, a necessidade de apresentação de Garantia de Proposta pelos proponentes, no valor de 5% do valor estimado do contrato, a qual poderia ser executada pela GRU Airport no caso de inabilitação das proponentes ou de a vencedora se negar a celebrar o contrato com a Concessionária (peça 174, p. 30). Tal exigência é totalmente incompatível com a possibilidade de que o certame fosse destinado apenas a definir prazo, preços e requisitos técnicos mínimos do projeto, não vinculando a Concessionária à contratação da proponente vencedora.

103. Desse modo, entende-se que, ainda que não houvesse vício na fundamentação do interesse público do projeto APM, **a contratação do sistema APM pela Concessionária GRU Airport nos moldes definidos no Termo Aditivo 2/2021 não poderia ter continuidade, pois a possibilidade de que a Concessionária contrate qualquer empresa/consórcio, devendo-se se ater apenas ao “prazo, valores e requisitos técnicos mínimos” definidos no procedimento concorrencial, fere os princípios da transparência e da isonomia, que deveriam balizar o referido procedimento, definidos pela SAC, que, ademais, em nenhum momento se pronunciou sobre essa questão.**

Exame da Manifestação da SAC/Minfra

104. Em sua manifestação, atendendo à nova oitiva promovida pelo Tribunal para que apresentasse estudos de pré-viabilidade com avaliações comparativas para demonstrar o interesse público da inclusão do projeto APM nas obrigações da concessionária do Aeroporto de Guarulhos, o Minfra, por meio da Nota Técnica 61/2021/DPR/SAC (peça 151) e do Ofício 1042/2021/GAB-SAC/SAC (peça 152), simplesmente **reiterou a manifestação anteriormente trazida ao TCU em resposta à oitiva promovida pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário**, originalmente consignadas no Ofício 50/2021/DPR/SAC e no Ofício 284/2021/GAB-SAC/SAC (peça 103).

105. Naquela oportunidade a SAC encaminhou ao Tribunal **Relatório Técnico elaborado pela CPTM**, empresa vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos do Governo do Estado de São Paulo (STM/SP), intitulado “*Estudo de Viabilidade da implantação do APM no Aeroporto de Guarulhos em consonância com a Expansão da Linha 13 e demais investimentos no sistema de transporte da Região Metropolitana do Estado de São Paulo*” (peça 105), além do Programa de Investimento para a Linha 13 – Jade como anexo (peça 104).

106. Posteriormente, a SAC ainda encaminhou novas correspondências e estudos, citados no Ofício 301/2021/GAB-SAC/SAC (peças 106 a 111).

107. O referido “Estudo de Viabilidade” foi elaborado pela CPTM por solicitação da SAC para atendimento do Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, uma vez que aquela entidade, em função de sua expertise e de ser responsável pela construção e operação da Linha 13-Jade, “estaria melhor posicionada para se pronunciar a respeito das melhorias provocadas pela implementação do APM sobre a mobilidade urbana e outras externalidades conexas ao projeto para a região metropolitana de São Paulo” (peça 103).

108. Embora referido “Estudo” apresente alguns benefícios potenciais que poderiam ser obtidos com a implantação do sistema APM no Aeroporto de Guarulhos, como maior pontualidade

e regularidade dos translados, maior rapidez e conforto do passageiro, **esses elementos não diferem muito daqueles contidos em Relatório Técnico da CPTM enviado anteriormente pela STM/SP à SAC**, por meio do Ofício GS/STM 379/2019, de 5/7/2019 (peça 36), e que foram **considerados insuficientes pelo órgão do Minfra para fundamentar o interesse público do projeto, uma vez que “os documentos fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo foram incompletos quanto a temas indispensáveis para a formação definitiva de juízo acerca da conveniência do projeto**, conforme registrado no Ofício 199/2020/GAB-SAC/SAC, de 28/2/2020, em resposta à diligência promovida pelo Tribunal (peça 7).

109. Foi por esse motivo que a SAC solicitou à Anac, por meio do Ofício 899/2019/GAB-SAC/SAC (peça 5), que a Anac (Poder Concedente) mantivesse tratativas junto à concessionária para avaliar possíveis alternativas para implantação do sistema APM, uma vez que havia “potencial interesse público na questão”, o que, contudo, “não implica anuência prévia deste Ministério com a inclusão do investimento no contrato de concessão”. Em razão dessa solicitação, a Concessionária procedeu ao procedimento concorrencial para apresentação de propostas para implantação do APM.

110. **Não se compreende, portanto, como que as mesmas considerações trazidas pela CPTM passaram a ser consideradas suficientes e adequadas pela SAC para justificar o interesse público do projeto.**

111. Ademais, o referido documento, a despeito de ser intitulado “Estudo de Viabilidade” **não traz qualquer consideração sobre o montante de recursos envolvido na implantação e operação do sistema APM** no Aeroporto de Guarulhos. Desse modo, jamais poderia ser considerado como um estudo de viabilidade, pois um dos aspectos essenciais de um estudo de viabilidade – como bem sabe a Secretaria Nacional de Aviação Civil, responsável pela contratação dos Estudos de Viabilidade das concessões aeroportuárias – é a avaliação dos aspectos econômicos e financeiros do projeto, que devem ser confrontados com as alternativas existentes ou potenciais.

112. O Estudo elaborado pela CPTM e encaminhado pela SAC ao TCU, portanto, não pode ser considerado suficiente para atender a oitiva determinada pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário para justificar a presença de interesse público na inclusão do projeto no contrato de concessão. Por isso, aliás, a reiteração da oitiva no Despacho do Relator de peça 138. Sem qualquer consideração sobre o custo de implantação e operação do sistema APM, esse Estudo serviria apenas como subsídio adicional para que a SAC avaliasse o interesse público do Projeto. Considerando, entretanto, que essa Secretaria apenas repassou o documento produzido pela CPTM, sem tecer quaisquer comentários ou análises complementares, não se pode considerar que a SAC tenha respondido de forma satisfatória às oitivas promovidas por esta Corte, uma vez que restam pendentes a realização de avaliação custo benefício do sistema APM *vis-a-vis* as alternativas existentes e a efetiva demonstração de interesse público do projeto.

113. Os **demais estudos e correspondências** (peças 107 a 111) encaminhados por meio do Ofício 301/2021/GAB-SAC/SAC (peça 106), sem quaisquer análises ou comentários, talvez pudessem subsidiar o juízo de conveniência e oportunidade por parte do Minfra. Por si só, entretanto, sem uma avaliação criteriosa por parte do órgão ministerial quanto ao conteúdo ali apresentado, não se prestam, de forma alguma, a justificar o interesse público do projeto. Essas correspondências e estudos, ademais, assim como o chamado “Estudo de Viabilidade” da CPTM, não fazem quaisquer considerações sobre os custos de implantação e operação do sistema.

114. As **considerações complementares trazidas** pela SAC em sua última manifestação, por meio do Ofício 1059/2021/GAB-SAC/SAC (peça 166), são de caráter genérico, sequer mencionam os custos a serem incorridos com a implantação do sistema APM e a demanda a ser efetivamente atendida pelo sistema APM, e não comparam as alternativas, ponderando os benefícios de cada sistema face aos correspondentes custos. Como tal, também não se mostram adequados para justificar o interesse público do projeto.

115. Registre-se que a correspondência da ANPTrilhos, que, de acordo com a SAC, teria sido encaminhada ao Tribunal, não foi localizada nos autos. De toda forma, tendo em vista as referências feitas por aquela Secretaria, esse ponto não interfere no exame do mérito do processo.

116. Quanto aos **aspectos destacados pela Anac** em sua manifestação (peça 162, p. 7-8), reconhece-se que são relevantes para subsidiar a avaliação da conveniência da inclusão do projeto APM nas obrigações da Concessionária do Aeroporto de Guarulhos, mas não são, de forma alguma, suficientes, por si só, para fundamentar a decisão de política pública pela realização do investimento.

117. O sistema APM que se pretende implantar no Aeroporto de Guarulhos visa atender à necessidade que atualmente já é suprida pela concessionária por meio de serviço de ônibus sem qualquer custo para os cofres públicos. O sistema APM, por sua vez, irá implicar dispêndio de vultosos recursos.

118. Com relação ao **custo de implementação e operação do sistema APM**, é importante destacar os valores envolvidos no reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, conforme estabelecido no Termo Aditivo assinado pela Anac e informados na última manifestação da Agência (peça 162).

119. O valor do reequilíbrio contratual relativo aos investimentos (Capex) é de R\$ 376 milhões (a preços de dezembro de 2019). O reequilíbrio decorrente da operação do sistema é de R\$ 1,2 milhão/mês (a preços de dezembro de 2020), que corresponde a cerca de R\$ 15 milhões/ano, ou R\$ 120 milhões ao longo de oito anos de operação do sistema até o fim do atual contrato de concessão (considerando 24 meses para construção do sistema APM). Isso significa que até o fim da concessão do Aeroporto de Guarulhos cerca de R\$ 500 milhões (a preços de dez/2019, sem contar os reajustes), serão reequilibrados em favor da concessionária, para que o sistema APM seja implantado e operado ao longo de 8 anos.

120. Sob qualquer métrica, trata-se de recursos expressivos que deixarão de ingressar nos cofres públicos (Fnac). É, portanto, imprescindível que se avalie os custos e benefícios trazidos pelo sistema APM *vis-a-vis* aqueles incorridos pelo serviço hoje oferecido pela concessionária. Afirmções genéricas quanto ao conforto do usuário ou pequena diminuição de tempo de trajeto não parecem suficientes para justificar o interesse público do projeto, sem que se considere, entre outros aspectos, os custos associados a esses benefícios.

121. Análise realizada pela Anac, na Nota Técnica 5/2020/SRA (peça 4), considerando projeções médias de demanda, indica que o **custo por passageiro por percurso** (ida ou volta entre a Estação Aeroporto e os terminais de passageiros), eram superiores a R\$ 30, antes dos acréscimos de *gross-up*. Como os impactos tributários no reequilíbrio do contrato de concessão são da ordem de 70%, (o Capex passou de R\$ 225 milhões para R\$ 376 milhões e o Opex, de R\$ 744 mil/mês para 1,2 milhão/mês), uma estimativa preliminar indica que o custo médio por passageiro por trajeto **seria de cerca de R\$ 50,00** (a preços de novembro de 2019).

122. Dada a relevância do ponto, é importante que se ressalte o significado desses números. Uma avaliação preliminar dos custos do projeto, considerando os valores de implantação e de operação do sistema APM previstos no Termo Aditivo e a demanda média projetada pela concessionária, aponta que a União estaria pagando (ou deixando de arrecadar) cerca de R\$ 50 por passageiro por percurso para garantir um pouco mais de conforto e a redução de alguns minutos no deslocamento entre a Estação Aeroporto e os Terminais de Passageiro, um trajeto que varia entre 500 metros (TPS 1) e 2500 metros (TPS 3).

123. A título de comparação, o serviço operado pela empresa AirportBusService, que oferece traslado de ônibus executivo, sem paradas, entre o Aeroporto de Guarulhos e diversas localidades na cidade de São Paulo, como as rodoviárias do Tietê e da Barra Funda e o Aeroporto de Congonhas, custa R\$ 32,90 (depois do último aumento com vigor a partir de 1º/11/2021, consultado no site: <https://www.airportbusservice.com.br>, em 12/11/2021), para percorrer trajetos que variam de 21 a 34 quilômetros.

124. Conforme destacou o Ministro-relator no Despacho que concedeu a medida acautelatória, na administração pública “não se escolhem soluções apenas porque são de última geração ou porque são as mais baratas” (peça 138). É preciso avaliar todos os aspectos envolvidos e, sobretudo, confrontar os custos e benefícios com as alternativas existentes. A necessidade de

uma avaliação custo benefício ganha ainda mais relevância quando o projeto em questão envolve montante tão expressivo de recursos e a alternativa existente não apresenta qualquer custo para os cofres públicos.

125. A Anac destaca que o fluxo diário de pessoas no Aeroporto de Guarulhos é de cerca de 200 mil e que o projeto APM teria o potencial de beneficiar grande número de usuários. A Agência, contudo, deixa de informar que apenas um número muito pequeno dessas pessoas que transita diariamente pelo Aeroporto deve utilizar o sistema metroviário (Linha 13 da CPTM) – e consequentemente o sistema APM – para seu traslado. É justamente a demanda relativamente baixa, projetada pela própria concessionária, que implica custo médio tão alto por passageiro que utilizaria o sistema, como indicado acima.

126. O fato de o **Fnac possuir saldo superior a R\$ 30 bilhões**, como ressalta a Anac, com pequena utilização no setor aeroportuário, tampouco pode servir de justificativa para implementação do projeto. Talvez, ao contrário, seja uma indicação de que a própria existência do Fnac precisa ser revista.

127. De fato, no início do programa de concessões aeroportuárias do Governo Federal, em 2011, existia a preocupação de que os recursos obtidos com as outorgas das concessões aeroportuárias fossem investidos na aviação civil. Naquele momento, todos os investimentos na infraestrutura aeroportuária eram feitos pelo setor público, que não contava com recursos suficientes para fazer frente às necessidades setoriais. De maneira geral, tanto os aeroportos operados pela Infraero como pelos entes estaduais e municipais encontravam-se saturados ou com a infraestrutura deteriorada. Por isso a justificativa para criação do Fnac, instituído por meio da Medida Provisória 527/2011, posteriormente convertida na Lei 12.462/2011, que deveria receber os recursos obtidos com as concessões, entre outros, com a finalidade de aplicação exclusivamente no desenvolvimento do sistema de aviação civil.

128. Posteriormente, com a gradual concessão dos aeroportos operados pela Infraero, que deverá ser concluída com a 7ª rodada de concessões, em 2022, as necessidades de recursos públicos para investimentos na infraestrutura aeroportuária – que representa a maior demanda de investimentos no sistema de aviação civil – reduziu-se drasticamente, de modo que os recursos arrecadados pelo Fnac superam, em muito, as necessidades do setor.

129. Por isso, mais do que aplicar esses recursos em projetos sem a devida justificativa de interesse público, **talvez seja mais recomendável reavaliar a própria necessidade de existência do Fnac**.

130. É preciso que se questione se ainda se justifica manter um fundo contábil dedicado exclusivamente à aviação civil que arrecada todas as outorgas das concessões aeroportuárias promovidas pelo Governo Federal, além de outras receitas de menor monta, envolvendo bilhões de reais todo ano (o valor varia de ano para ano, em razão da realização de novas concessões) e com saldo de recursos acumulado da ordem de R\$ 30 bilhões.

131. Deve se avaliar qual o sentido de se manter o Fnac, com esse montante de arrecadação anual e de saldo financeiro, quando as necessidades de financiamento público do setor aéreo são muito mais modestas, especialmente depois da concessão de todos os aeroportos operados pela Infraero. Afinal, a administração pública não envolve apenas o transporte aéreo. E mesmo dentro do Ministério da Infraestrutura existem áreas, como o transporte rodoviário, que têm sofrido fortemente em razão da restrição fiscal dos últimos anos.

132. É compreensível que, sem considerar os custos de implantação do projeto, outros órgãos, entidades, entes da federação e até os usuários manifestem entusiasmo pelo sistema APM, em razão das potenciais vantagens em termos de conforto e tempo de deslocamento em relação ao transporte de ônibus oferecido pela Concessionária. Em nenhum momento, contudo, essas manifestações favoráveis ao sistema APM, assim como o Minfra, avaliaram aspectos de custo-benefício do projeto, comparando com as alternativas existentes.

133. Para fundamentar o interesse público do projeto seria necessário responder a questões tais como:

- a) os eventuais ganhos de qualidade de serviço são compatíveis com os custos de implantação e operação do sistema APM, estimados em cerca de R\$500 milhões apenas para os oito primeiros anos de operação (até o fim do atual contrato de concessão)?
- b) é razoável que a União custeie o equivalente a R\$50 por passageiros por trajeto, para um percurso que varia de 500 a 2500 metros, apenas para oferecer um pouco mais de espaço para os passageiros que se deslocam entre a Estação Aeroporto e os Terminais de Passageiros e diminuir em alguns minutos o tempo de deslocamento, quando o serviço atual oferecido pela Concessionária (de ônibus) não apresenta qualquer custo para a União (ou para os usuários)?
- c) qual o quantitativo de pessoas – entre todos os passageiros, acompanhantes e trabalhadores – que passam pelo Aeroporto de Guarulhos diariamente deverão utilizar o transporte metroviário para se transladar para o Aeroporto (ou do Aeroporto para a cidade)?
- d) qual o real impacto do serviço de ônibus para desincentivar a utilização do sistema metroviário para o deslocamento ao Aeroporto de Guarulhos e em que medida o sistema APM incentivaria esse uso?
- e) o que representa o tempo de deslocamento entre a Estação Aeroporto e os terminais de passageiros no percurso total do usuário médio que utiliza a Linha 13 da CPTM para se dirigir ao Aeroporto (ou do Aeroporto para a cidade)?

134. Sem que se pretenda ser exaustivo, esses são alguns dos questionamentos que precisariam ser enfrentados pelo Ministério da Infraestrutura para justificar a decisão de política pública pela inclusão do projeto APM nas obrigações da concessionária do Aeroporto de Guarulhos. Por isso a insistência do Relator e do Tribunal para que fosse realizado estudo de pré-viabilidade do projeto, com a devida avaliação custo benefício do sistema APM *vis-a-vis* as alternativas existentes.

135. Depois de quase um ano desde a primeira oitiva determinada pelo Relator, em 18/12/2020, seguida por outras duas oitivas determinadas pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário e por novo Despacho do Relator, referendado pelo Acórdão 2321/2021-TCU-Plenário, respectivamente em março e em setembro deste ano, o Ministério se mostrou incapaz de responder de maneira minimamente satisfatória a esses questionamentos e fundamentar adequadamente a existência de interesse público no projeto APM.

136. As diversas manifestações citadas ou encaminhadas pelo Minfra, seja da CPTM, seja das diversas associações da sociedade civil, também passam ao largo das questões mais relevantes para justificar o interesse público do projeto. Nenhuma delas, sem exceção, faz qualquer consideração sobre os custos do projeto e se seriam compatíveis com os benefícios esperados.

137. Nenhum projeto ou investimento público pode ser justificado simplesmente por ser moderno ou por ser barato, como destaca o ministro Vital do Rêgo. As decisões de política pública têm que confrontar, sempre, os benefícios a serem obtidos face aos custos a serem incorridos e avaliar as alternativas existentes, especialmente quando envolvem montante de recursos tão expressivos, como no caso em tela.

138. Ao longo desses mais de dois anos (desde meados de 2019) em que se discute a implantação do sistema APM no Aeroporto de Guarulhos, o Minfra teve todas as condições de obter as informações e realizar os estudos e avaliações necessários para justificar (ou não) o empreendimento. Ainda em 2020 o TCU fez duas diligências ao Minfra questionando a fundamentação do interesse público do projeto. Desde dezembro de 2020 o Tribunal promoveu três oitivas do Ministério, sempre dando novas oportunidades para que fossem apresentados os elementos adequados para demonstrar o interesse público do projeto APM que teriam motivado a decisão de política pública, consignada no Ofício 271/2020/GM/Minfra.

139. Conforme disposto no parágrafo único do art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 (alterada pela Lei 13.655/2018), os atos administrativos têm que demonstrar a necessidade das medidas deliberadas, “inclusive em face das possíveis alternativas”. O Decreto 9.830/2019, que regulamenta diversos dispositivos da citada lei, dispõe, no §3º do art. 3º, que:

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive **consideradas as possíveis alternativas** e observados os **critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade**. (negritamos)

140. A nova manifestação da SAC/Minfra, portanto, não foi capaz de modificar o entendimento de que a deliberação ministerial para inclusão do projeto do APM no rol de obrigações da Concessionária do Aeroporto de Guarulhos carece da necessária fundamentação e da devida caracterização do interesse público, princípios essenciais dos atos administrativos e das políticas públicas, consignados no art. 2º da Lei 9.784/1999, sobretudo quando implicam vultoso dispêndio de recursos públicos (ainda que, como nesse caso, por meio do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão).

141. Desse modo, exauridas todas as possibilidades para que fossem supridas as falhas identificadas no processo, ouvidos reiteradas vezes todos os envolvidos, Minfra, Anac e Concessionária do Aeroporto de Guarulhos, entende-se que, nos termos do art. 251 do RI/TCU, não cabe outra alternativa ao Tribunal que não a de **determinar a anulação do Ofício 271/2020GM/Minfra, em razão da ausência de fundamentação da decisão ali proferida, contrariando o disposto no art. 20 da Lei 4.657/1942 (alterada pela Lei 13.655/2018) c/c o §3º do art. 3º do Decreto 9.830/2019, e no art. 2º da Lei 9.784/1999**.

142. Deve-se, ainda, **determinar a consequente anulação de todos aos atos subsequentes baseados no referido Ofício 271/2020/GM/Minfra, em especial do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR, assinado pela concessionária e pela Anac**.

Petição da AeroGRU

143. Foi juntada aos autos petição (peça 175) do Consórcio AeroGRU, vencedor do processo concorrencial conduzido pela Concessionária do Aeroporto de Guarulhos para implantação do sistema APM, no qual o consórcio pede ingresso nos autos na condição de terceiro interessado, acesso à íntegra do processo e reconsideração do Despacho do Ministro-Relator que determinou a suspensão dos efeitos do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR.

144. A peticionária entende que sua legitimidade para integrar o processo como parte interessada deriva do fato de que teria assinado contrato com a GRU Airport em decorrência do procedimento seletivo conduzido por aquela concessionária, após a assinatura do citado termo aditivo, e que, em razão disso, já teria se comprometido com terceiros fornecedores e tomado providências para montagem do canteiro de obras e mobilização de mão de obra.

145. O pedido de reconsideração (agravo) do Despacho que concedeu a cautelar se fundamenta, em síntese, no fato de que a “contratação [do consórcio] permite expressivos ganhos ao Poder Público pois que a solução APM não só é a melhor tecnicamente como a mais eficiente ao longo do tempo pelas enormes economias proporcionadas pela sua manutenção” (peça 175, p. 4).

146. O ingresso de terceiro interessado nos autos, conforme disposto no §1º do art. 146 do RI/TCU, depende da demonstração, de forma clara e objetiva, de razão legítima para intervir no processo. Embora o consórcio AeroGRU tenha alegado que assinou contrato com a GRU Airport, não foi apresentado qualquer documentação para comprovar essa afirmação. Ademais, como discutido nesta instrução, o termo aditivo assinado pela Anac com a Concessionária não vincula a contratação de nenhuma empresa ou consórcio. Não restou configurado, portanto, razão legítima para que o referido consórcio intervenha no processo.

147. Quanto às alegações para que o Despacho do Ministro Relator seja revisto, não foram apresentados novos argumentos que tenham repercussão sobre a motivação da medida cautelar em questão.

148. Desse modo, entende-se que **o pedido de ingresso nos autos ao Consórcio AeroGRU deve ser indeferido e, consequentemente, seu pedido de acesso à íntegra do processo e de**

reconsideração do Despacho que determinou a medida cautelar não deve ser conhecido pelo Relator, com fulcro no art. 146, §§1º e 2º, do RI/TCU.

CONCLUSÃO

149. O presente processo trata de Acompanhamento determinado pelo Plenário do TCU, em sessão de 11/3/2020, provocado por comunicação do ministro Vital do Rêgo, com objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente por *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP.

150. A construção de um sistema APM não está prevista como obrigação da Concessionária no Contrato de Concessão e a realização desse investimento dependeria da celebração de termo aditivo entre a Anac (Poder Concedente) e a GRU Airport, mediante prévia anuência do Minfra, a quem compete definir as políticas públicas setoriais, e implicaria reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, provavelmente por meio de desconto no valor da outorga anual paga pela concessionária ao Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac).

151. Desde a inauguração da Linha 13-Jade da CPTM, o traslado dos usuários entre a Estação Aeroporto e os Terminais de Passageiros do Aeroporto, bem como no sentido contrário, é feito por meio de ônibus provido graciosamente pela Concessionária e sem qualquer ônus para o Poder Concedente.

152. Dado o expressivo montante de recursos envolvidos na implantação do APM e a existência de serviço (de ônibus) que já atende à demanda que se pretende suprir com o novo sistema, a preocupação inicial desta unidade técnica esteve focada na fundamentação do interesse público para que o empreendimento fosse incluído nas obrigações da Concessionária, com o consequente reequilíbrio do Contrato de Concessão.

153. Essa preocupação foi manifestada pelo TCU em diversas reuniões com as equipes técnicas da SAC e da Anac e foi formalizada por meio do Ofício 2/2020-TCU/SeinfraRodoviaAviação, de 17/2/2020 (peças 6 e 40), e do Ofício 26107/2020-TCU/Seproc, 30/5/2020 (peças 8 e 12), ambos dirigidos à SAC, os quais questionavam aquela Secretaria sobre a presença de interesse público que justificasse a realização do empreendimento.

154. Sem que a SAC houvesse respondido de forma conclusiva aos questionamentos do Tribunal, uma vez que alegava ser necessário obter informações complementares sobre o empreendimento, o Minfra decidiu pela inclusão do projeto APM nas obrigações da Concessionária do Aeroporto de Guarulhos, por meio do Ofício 271/2020/GM/Minfra, de 26/11/2020 (peça 45), dirigido à Anac.

155. Foram promovidas então duas oitivas, em sequência, da SAC e da Anac, permitindo-se que a concessionária GRU Airport também se manifestasse, deliberadas no Despacho do Relator de peça 54, em 18/12/2020, e, posteriormente, no Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, de 3/3/2021, uma vez que as respostas apresentadas em relação à primeira oitiva não foram consideradas suficientes pelo Tribunal para justificar a existência de interesse público no projeto.

156. Enquanto o Tribunal ainda aguardava manifestações conclusivas por parte da Anac e da SAC, a Agência aprovou minuta de termo aditivo em reunião da Diretoria Colegiada de 27/7/2021 (peça 121), tendo deliberado, contudo, que a efetiva assinatura do documento estava condicionada à prévia manifestação do TCU, bem como à manifestação favorável do Minfra e anuência da concessionária. Em 6/9/2021, a Diretoria Colegiada da Anac aprovou a celebração do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR (peça 127), que foi assinado por seu Diretor-presidente no mesmo dia (peça 123), sem que o Tribunal tivesse oportunidade de se manifestar, uma vez que foi comunicado sobre o cumprimento dos dois últimos condicionantes e sobre a iminência da assinatura do termo aditivo apenas em 3/9/2021 (peça 122), às vésperas da deliberação da Agência.

157. Em razão disso, o Ministro-Relator, acompanhando posicionamento da SeinfraRodoviaAviação, proferiu medida cautelar por meio do Despacho de peça 138, determinando a suspensão dos efeitos do referido termo aditivo e promoveu nova oitiva da Anac e da SAC para que apresentassem estudos comparativos que demonstrasse o interesse público do projeto APM, franqueando oportunidade para que a Concessionária também se manifestasse. Nos termos do art. 276, §1º, do RI/TCU, a medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 2321/2021-TCU-Plenário.

158. Nesta instrução se examina, então, as respostas apresentadas pela Anac, SAC e GRU Airport, além do mérito do processo, com os demais encaminhamentos pertinentes aos eventos relevantes ocorridos ao longo deste Acompanhamento.

159. Do exame da manifestação da Anac, ficou evidenciado que a Agência agiu de forma intempestiva e açodada ao assinar o termo aditivo sem aguardar prévia manifestação do TCU, conforme havia decidido na reunião deliberativa de 27/7/2021, que aprovou os termos do referido aditivo, e informado ao TCU em 11/8/2021, impedindo, dessa forma, o regular exercício das competências institucionais por parte deste órgão de controle externo, previstas no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, além de violar o princípio da boa-fé objetiva, previsto no art. 5º do CPC, que deve pautar a conduta de todos aqueles que de alguma forma participam do processo.

160. Deve-se destacar, ainda, que não foi apresentado qualquer motivo que justificasse a urgência para formalização desse ato e a condução do processo com tamanho atropelo, contrariando decisões previamente tomadas pela Agência em relação ao TCU e até mesmo normativos internos da Agência.

161. Em razão disso, entende-se necessário **promover audiência dos membros da Diretoria Colegiada da Anac** – Srs. Tiago Sousa Pereira (Relator), Juliano de Alcântara Noman (Presidente), Ricardo Bisinotto Catanant e Rogério Benevides Carvalho – para que apresentem suas razões de justificativa por terem, na 31ª Reunião Deliberativa Eletrônica, de 6/9/2021, considerado superadas as condicionantes elencadas na 14ª Reunião Deliberativa, de 27/7/2021, sem que o Tribunal tivesse se manifestado de forma definitiva nestes autos, o que permitiu a assinatura do termo aditivo ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos, contrariamente ao que os mesmos diretores haviam deliberado na primeira reunião referida e comunicado formalmente ao TCU (item 82).

162. Além disso, a **audiência do Sr. Tiago Sousa Pereira**, Diretor-relator do processo na Anac, deve ser acrescida de questionamento quanto à condução do processo a partir de 3/9/2021, quando comunicou ao TCU, às vésperas da assinatura do termo aditivo, que levaria o processo à apreciação da Diretoria Colegiada, mesmo alertado pela SRA/Anac de que os condicionantes definidos pela Agência para celebração do ajuste não haviam sido superados. Essa conduta impossibilitou qualquer manifestação tempestiva por parte desta Corte, impedindo o regular exercício das competências institucionais por parte do Tribunal (item 83).

163. A **audiência do Sr. Juliano Alcântara Noman** deve ser acrescida de questionamento quanto à inclusão extrapauta do processo para apreciação da 31ª Reunião Deliberativa Eletrônica, sem que haja previsão normativa para esse procedimento, e quanto à efetiva assinatura do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR, em 6/9/2021, quando restava pendente manifestação do TCU sobre a matéria, impedindo que o Tribunal exercesse de forma regular suas competências institucionais (item 84).

164. Especificamente com relação aos questionamentos e determinações formulados no Despacho do Ministro-Relator, a Anac esclarece, primeiramente, que as **decisões de política pública, e conseqüentemente sua fundamentação, são de competência exclusiva do Ministério da Infraestrutura**, cabendo à Agência, quando requisitada, fornecer subsídios para a deliberação ministerial, o que foi feito por meio da Nota Técnica 5/2020/SRA.

165. A Agência informa que no termo aditivo aprovado pela Diretoria Colegiada em 27/7/2021 (e posteriormente assinado em 6/9/2021) foram considerados os **valores originalmente**

apresentados pela proponente vencedora do certame conduzido pela Concessionária do Aeroporto de Guarulhos, Consórcio AeroGRU, em dezembro de 2019, acrescidos dos impactos tributários (*gross-up*) para efeitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, conforme tabela abaixo:

Tabela de valores a serem reequilibrados no contrato de concessão

	Capex* (R\$)	Opex** (R\$)
Valor proposta	225.240.505	744.346
Impacto PIS/CONFINS	22.958.399	75.870
Impacto IR/CLSS	127.860.041	422.535
Montante a ser reequilibrado	376.058.945	1.242.751

Fonte: Ofício 435/2021/GAB-SAC (peça 162, p. 5-6), com ajustes de forma para facilitar a compreensão.

* O valor do Capex se refere a proposta original (dez/2019).

**O valor do Opex se refere a valores mensais após a entrada em operação do sistema ao longo do restante da concessão, conforme renegociado e reduzido (dez/2020), segundo informações do Ofício 92/2021/SRA (peça 121, p. 428-430).

166. Como está previsto no termo aditivo prazo de 24 meses para implementação do sistema APM, restariam cerca de 8 anos de operação até o encerramento do contrato de concessão. Isso representa um reequilíbrio do contrato em favor da concessionária, por meio da redução do pagamento do valor outorga (recursos que deixarão de ingressar nos cofres públicos), de aproximadamente R\$ 500 milhões (em valores de dezembro/2019).

167. Apenas para que se tenha uma percepção mínima da relação custo benefício do projeto APM, considerando o cenário médio de projeção de demanda apresentado na Nota Técnica 5/2020/SRA, esse montante corresponde a um **custo médio por passageiro por percurso de cerca de R\$ 50,00**.

168. A Anac não respondeu expressamente quanto à **eventual alteração na matriz de risco** do contrato de concessão decorrente da assinatura do termo aditivo em discussão, mas, pelo que se depreende da análise do processo e da redação do próprio termo aditivo, pode-se deduzir que não houve alterações, diferente do que chegou a ser pleiteado pela Concessionária no curso das discussões com a Agência.

169. Com relação ao **nome da empresa selecionada para implantar o sistema APM**, a Anac informa que foi deixado a critério da Concessionária a escolha da empresa ou consórcio a ser contratado, que não precisa ser o consórcio vencedor do certame conduzido pela GRU Airport. Isto porque, no entendimento da Agência, o “procedimento concorrencial serviu para balizar os contornos do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão [...] quanto ao seu prazo, preço e requisitos técnicos mínimos, sem necessariamente vincular a contratação de empresa específica, nos moldes do que ocorre com os demais investimentos previstos no Contrato de Concessão”.

170. Esse entendimento da Agência, no entendimento desta SeinfraRodoviaAviação, não pode ser aceito pelo Tribunal, pois viola os princípios da transparência e da isonomia definidos pela SAC como balizadores do processo concorrencial conduzido pela Concessionária, bem como o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que em nenhum momento foi sequer aventada a possibilidade de que a Concessionária estivesse apenas definindo prazo, preço e requisitos técnicos mínimos para implantação do projeto APM, sem qualquer compromisso de contratação da empresa/consórcio vencedor. Antes ao contrário, há diversos elementos no Termo de Referência que norteou o processo concorrencial e em documentos assessórios que deixavam claro que o procedimento se destinava, caso aprovado pelo Poder Concedente, a contratar a empresa/consórcio vencedor para implantação e operação do sistema APM.

171. Além disso, ao contrário do que ocorreu em relação aos demais termos do aditivo, em nenhum momento a concessão dessa prerrogativa à concessionária foi aprovada pela SAC/Minfra, sendo que a própria SRA/Anac, que sugeriu essa possibilidade, ressaltou a necessidade de que a referida prerrogativa fosse aprovada pelo órgão ministerial.

172. Desse modo, entende-se que, ainda que não houvesse vício na fundamentação do interesse público do projeto APM, **a contratação do sistema APM pela Concessionária GRU Airport nos moldes definidos no Termo Aditivo 2/2021 não poderia ter continuidade, pois a possibilidade de que a Concessionária contrate qualquer empresa/consórcio, devendo-se se ater apenas ao “prazo, valores e requisitos técnicos mínimos” definidos no procedimento concorrencial, fere os princípios da transparência e da isonomia, que deveriam balizar o referido procedimento, conforme definido pela SAC, que em nenhum momento se pronunciou sobre essa questão** (item 95).

173. A SAC/Minfra, por sua vez, em sua nova manifestação, simplesmente **reiterou a resposta anteriormente trazida ao TCU em atendimento à oitiva promovida pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário**, oportunidade em que encaminhou ao Tribunal **Relatório Técnico elaborado pela CPTM** intitulado “*Estudo de Viabilidade da implantação do APM no Aeroporto de Guarulhos em consonância com a Expansão da Linha 13 e demais investimentos no sistema de transporte da Região Metropolitana do Estado de São Paulo*”, elaborado a pedido daquela Secretaria.

174. Os elementos trazidos por esse Relatório Técnico não diferem muito daqueles contidos em outro Relatório Técnico da CPTM enviado à SAC e que foram considerados insuficientes pelo órgão do Minfra para fundamentar o interesse público do projeto, conforme informado ao TCU no Ofício 199/2020/GAB-SAC/SAC, de 28/2/2020. De modo que não se compreende como as mesmas considerações trazidas pela CPTM passaram a ser consideradas suficientes e adequadas pela SAC para justificar o interesse público do projeto.

175. Ademais, o referido documento, a despeito de ser intitulado “Estudo de Viabilidade” **não traz qualquer consideração sobre o montante de recursos envolvido na implantação e operação do sistema APM** no Aeroporto de Guarulhos. Desse modo, jamais poderia ser considerado como um estudo de viabilidade, pois um dos aspectos essenciais de um estudo de viabilidade é a avaliação dos aspectos econômicos e financeiros do projeto, que devem ser confrontados com as alternativas existentes ou potenciais.

176. O novo Estudo elaborado pela CPTM, portanto, não pode ser considerado suficiente para atender a oitiva determinado pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário para justificar a presença de interesse público na inclusão projeto no contrato de concessão, nem tampouco a oitiva no Despacho do Relator de peça 138. Sem qualquer consideração sobre o custo de implantação e operação do sistema APM, esse Estudo serviria apenas como subsídio adicional para que a SAC avaliasse o interesse público do Projeto. Considerando, entretanto, que essa Secretaria apenas repassou o documento produzido pela CPTM, sem tecer quaisquer comentários ou análises complementares, não se pode considerar que a SAC tenha respondido de forma satisfatória às oitivas promovidas por esta Corte.

177. Os demais estudos e correspondências citados na última resposta da SAC, que haviam sido encaminhados em resposta à oitiva promovida pelo Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, também sem quaisquer análises ou comentários por parte da SAC, não se prestam, por si mesmos, para justificar o interesse público do projeto.

178. Por fim, as considerações complementares trazidas pela SAC, em sua última manifestação, por meio do Ofício 1059/2021/GAB-SAC/SAC, assim como os comentários relativos à conveniência do projeto APM apresentadas pelo Diretor-Presidente da Anac, são de caráter genérico, sequer mencionam os custos a serem incorridos com a implantação do sistema APM e a demanda a ser efetivamente atendida pelo sistema APM. Como tal, também não se mostram adequados para responder aos questionamentos formulados na oitiva promovida pelo TCU e justificar o interesse público do projeto.

179. A **Concessionária GRU Airport**, em resposta à oitava, apenas informa que cessou todas as atividades relativas à implantação do sistema APM imediatamente após tomar conhecimento da medida cautelar adotada pelo Tribunal, acrescentando que já prestou todos os esclarecimentos pertinentes.

180. Depois de quase um ano desde a primeira oitava determinada pelo Relator, em 18/12/2020, seguida por outras duas oitivas determinadas pelo Acórdãos 407/2021-TCU-Plenário e por novo Despacho do Relator, referendado pelo Acórdão 2321/2021-TCU-Plenário, respectivamente em março e em setembro deste ano, o Ministério se mostrou incapaz de responder de maneira minimamente satisfatória a esses questionamentos e fundamentar adequadamente a existência de interesse público no projeto APM.

181. Ao longo desses mais de dois anos (desde meados de 2019) em que se discute a implantação do sistema APM no Aeroporto de Guarulhos, o Minfra teve todas as condições de obter as informações e realizar os estudos e avaliações necessários para justificar (ou não!) o empreendimento.

182. Conforme disposto no parágrafo único do art. 20 da Lei 4.657/1942 (alterada pela Lei 13.655/2018), os atos administrativos têm que demonstrar a necessidade das medidas deliberadas, “inclusive em face das possíveis alternativas”. O Decreto 9.830/2019, que regulamenta diversos dispositivos da citada lei, dispõe, no §3º do art. 3º, que:

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive **consideradas as possíveis alternativas** e observados os **critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade**. (negritamos)

183. A nova manifestação da SAC/Minfra, portanto, não foi capaz de modificar o entendimento de que a deliberação ministerial para inclusão do projeto do APM no rol de obrigações da Concessionária do Aeroporto de Guarulhos carece da necessária fundamentação e da devida caracterização do interesse público, princípios essenciais dos atos administrativos e das políticas públicas, consignados no art. 2º da Lei 9.784/1999, sobretudo quando implicam vultoso dispêndio de recursos públicos (ainda que, como nesse caso, por de desconto nas outorgas pagas pela Concessionária ao Fnac).

184. Desse modo, exauridas todas as possibilidades para que fossem supridas as falhas identificadas no processo, ouvidos reiteradas vezes todos os envolvidos, Minfra, Anac e Concessionária do Aeroporto de Guarulhos, entende-se que, nos termos do art. 251 do RI/TCU, não cabe outra alternativa ao Tribunal que não a de **determinar a anulação do Ofício 271/2020GM/Minfra, em razão da ausência de fundamentação da decisão ali proferida, contrariando o disposto no art. 20 da Lei 4.657/1942 (alterada pela Lei 13.655/2018) c/c o §3º do art. 3º do Decreto 9.830/2019, e no art. 2º da Lei 9.784/1999** (item 133).

185. Deve-se, ainda, no entendimento desta unidade técnica, **determinar a consequente anulação de todos aos atos subsequentes baseados no referido Ofício 271/2020/GM/Minfra, em especial do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR, assinado pela concessionária e pela Anac** (item 134).

186. Por fim, quanto ao pedido de ingresso nos autos apresentado pelo Consórcio AeroGRU, entende-se que não foi demonstrado, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, como preconiza o §1º do art. 146 do RI/TCU. Por essa razão, entende-se que o pleito deve ser indeferido e, conseqüentemente, os pedidos de acesso à íntegra do processo e de reconsideração do Despacho cautelar não devem ser conhecidos pelo Relator (item 151).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que:

a) seja fixado prazo de 15 dias, com fulcro no art. 251, *caput*, do Regimento Interno do TCU, para que o Ministério da Infraestrutura adote as providências necessárias para anular o Ofício 271/2020/GM/Minfra, de 26/11/2020, que versa sobre a inclusão do Projeto APM no rol de obrigações da concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, em razão da ausência

de fundamentação de interesse público da referida decisão de política pública, contrariando o disposto no art. 20 da Lei 4.657/1942 (alterada pela Lei 13.655/2018) c/c o §3º do art. 3º do Decreto 9.830/2019, e no art. 2º da Lei 9.784/1999;

b) seja fixado prazo de 15 dias, com fulcro no art. 251, *caput*, do Regimento Interno do TCU, para que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) anule todos os atos decorrentes do referido Ofício 271/2020/GM/Minfra, em especial o Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR;

c) seja promovida, com fulcro no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, audiência dos diretores da Anac – Srs. Tiago Sousa Pereira (Relator), Juliano de Alcântara Noman (Presidente), Ricardo Bisinotto Catanant e Rogério Benevides Carvalho – para que apresentem suas razões de justificativa por terem, na 31ª Reunião Deliberativa Eletrônica, de 6/9/2021, considerado superadas as condicionantes elencadas na 14ª Reunião Deliberativa, de 27/7/2021, sem que o Tribunal tivesse se manifestado de forma definitiva nestes autos, o que permitiu a assinatura do termo aditivo ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos, contrariamente ao que os mesmos diretores haviam deliberado na primeira reunião referida e comunicado formalmente ao TCU, impedindo, dessa forma, o regular exercício das competências institucionais desta Corte previstas no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, além de violar o princípio da boa-fé objetiva, previsto no art. 5º do CPC, que deve pautar a conduta de todos aqueles que de alguma forma participam do processo;

c.1) a audiência do diretor Tiago Sousa Pereira deve ser acrescida de questionamento quanto à condução do processo, a partir de 3/9/2021, uma vez que havia sido previamente alertado pela SRA/Anac, em 3/9/2021, de que estava pendente cumprimento da condicionante estipulada pela Agência na deliberação precedente, além de informar intempestivamente ao Tribunal, na mesma data, sobre a iminência da celebração do termo aditivo, às vésperas de sua assinatura, efetivada no dia útil seguinte (6/9/2021), impedindo qualquer manifestação por parte do Tribunal, em clara ofensa ao princípio da boa-fé objetiva, previsto no art. 5º do CPC;

c.2) a audiência do Diretor-presidente da Anac, Sr. Juliano Alcântara Noman, deve ser acrescida de questionamento quanto à inclusão extrapauta do processo na 31ª Reunião Deliberativa Eletrônica, de 6/9/2021, sem que houvesse previsão normativa e sem que houvesse urgência para motivar tal procedimento, comprometendo a transparência do processo, e quanto à efetiva assinatura do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR, em 6/9/2021, em descumprimento ao que havia sido decidido na 14ª Reunião Deliberativa, de 27/7/2021, no sentido de que a celebração do referido termo aditivo estava condicionada à manifestação definitiva do TCU nestes autos, em afronta ao exercício regular das competências institucionais desta Corte, previstas no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, além de violar o princípio da boa-fé objetiva, previsto no art. 5º do CPC, que deve pautar a conduta de todos aqueles que de alguma forma participam do processo;

d) com fulcro no art. 146, §§1º e 2º, do RI/TCU, indeferir o pedido do Consórcio AeroGRU de ingresso nos autos como terceiro interessado, uma vez que não foi demonstrada, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo e, conseqüentemente, não conhecer do pedido de acesso à íntegra do processo e de reconsideração do Despacho que concedeu a medida cautelar;

e) cientificar o Ministério da Infraestrutura, a Anac, a Concessionária GRU Airport da decisão que vier a ser tomada.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento autuado com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade da implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente por *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os Terminais de Passageiros do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, perfazendo um trajeto de 2,5 km.

2. Em 16/9/2021 proferi despacho (peça 138) com adoção de medida cautelar *inaudita altera pars*, para suspender cautelarmente os efeitos do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão de Aeroporto 2/ANAC/2012-SBGR, assinado pela Concessionária GRU Airport e pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em 6/9/2021, até que o Tribunal se manifestasse sobre o mérito deste processo.

3. Tal decisão foi confirmada pelo Plenário por meio do Acórdão 2.321/2021, tendo em vista o histórico de fatos apresentados pela unidade técnica (peças 135-137) em face da assinatura de termo aditivo que incorporava a construção e operação do sistema APM ao contrato, não obstante a ausência de estudos de pré-viabilidade e a afirmação dos próprios gestores de que as respostas às indagações deste TCU ainda estariam pendentes de entrega de outras informações.

4. O acórdão ratificou o teor do despacho, bem como determinou outras providências de notificação aos interessados (peça 138):

- a) com base no artigo 276, caput, do Regimento Interno do TCU, suspender cautelarmente os efeitos do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão de Aeroporto 2/ANAC/2012-SBGR, assinado pela Concessionária e pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) em 6/9/2021, até que o Tribunal se manifeste sobre o mérito do processo;
- b) realizar com fulcro no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Ministério da Infraestrutura (Minfra) e da Anac, para que, no prazo de 15 dias, manifestem-se acerca da ausência dos estudos comparativos (com outras alternativas e possibilidades) que demonstrem a etapa de pré-viabilidade e o alcance do interesse público para balizar a escolha do sistema APM para o transporte de passageiros entre os terminais do aeroporto de Guarulhos e a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), levando-se em conta os valores atualizados do investimento e anexando a documentação que eventualmente possa estar concluída e supra essa carência;
- c) determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que informe imediatamente à Concessionária do Aeroporto de Guarulhos sobre a adoção desta medida, esclarecendo que todos os atos decorrentes do referido termo aditivo estão cautelarmente suspensos;
- d) promover a oitiva da concessionária GRU Airport, para que se manifeste no prazo de 15 dias, se assim o desejar, em face da possibilidade de a assinatura do Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão de Aeroporto 2/ANAC/2012-SBGR vir a ser desconstituída por este Tribunal;
- e) determinar à Anac que encaminhe ao TCU, com base no artigo 250, inciso V, do RITCU, no prazo de 15 dias:
 - (i) o resultado das análises sobre a apresentação das novas propostas de preços das empresas selecionadas para a implantação do projeto, eventuais alterações da matriz de riscos, bem como os impactos no reequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão firmado com a GRU Airport, e caso considere já ter entregado esses dados, informe em qual documentação estaria sua posição final;
 - (ii) o nome da empresa selecionada para execução das obras e operação do sistema APM, a ser contratada pela concessionária GRU Airport, esclarecendo se no modelo de implantação aprovado existe a possibilidade de contratação de outras proponentes ou até mesmo de uma empresa que não tenha participado da seleção já realizada, indicando, nesse último caso, quais serão as exigências prévias para essa nova seleção;

5. Realizadas as oitivas, a SeinfraRodoviaAviação concluiu suas análises e propôs (peça 179) em resumo:

- (a) assinar prazo para o Ministério da Infraestrutura (Minfra) anular o Ofício 271/2020/GM/Minfra que versa sobre a inclusão do Projeto APM no rol de obrigações da concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, em razão da ausência de fundamentação de interesse público da referida decisão de política pública, contrariando o disposto no art. 20 da Lei 4.657/1942;
- (b)fixar prazo para que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) anule todos os atos decorrentes do referido Ofício 271/2020/GM/Minfra, em especial o Termo Aditivo 8/2021 ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos 2/2012-SBGR;
- (c) realizar a audiência de diretores e do presidente da Anac em virtude da sucessão de decisões que resultaram na assinatura do termo aditivo ao contrato de concessão para inclusão do sistema APM no escopo do ajuste, sem a manifestação conclusiva deste TCU, por terem impedido o regular exercício das competências institucionais desta Corte previstas no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, além de terem violado o princípio da boa-fê objetiva, previsto no art. 5º do CPC, que deve pautar a conduta de todos aqueles que de alguma forma participam do processo;
- (d) indeferir o pedido do Consórcio AeroGRU de ingresso nos autos como terceiro interessado, uma vez que não foi demonstrada, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.

6. Rememoro que quando determinei a adoção da medida cautelar, a fumaça do bom direito se traduzia na ausência de estudos comparativos que analisassem a melhor solução para o gasto federal, o que poderia ser feito mediante estudos prévios à fase de viabilidade, um dos estágios da denominada avaliação *ex ante*. Consoante me posicionei no voto condutor do Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, essa fase serve exatamente para definir as possíveis escolhas para atingir os mesmos fins.

7. Assim, esse estudo de pré-viabilidade também ajuda a identificar alternativas relevantes antes de se realizar um estudo de viabilidade propriamente dito e permite descobrir, com antecedência, se o projeto proposto é viável em termos técnicos, econômicos, sociais e ambientais.

8. De forma direta, a cautelar foi proferida porque faltavam estudos comparativos que justificassem a viabilidade de substituição do modelo de transporte por ônibus, atualmente operante no Aeroporto Internacional de Guarulhos, sem ônus financeiro ao Poder Público, por transporte do tipo que se pretende implantar.

9. Naquele momento, o perigo da demora estava configurado pela assinatura do aditivo, já concretizada, com a possibilidade de a empresa a ser contratada pela concessionária se mobilizar a qualquer instante.

10. Desse modo, há três questões principais que precisam ser enfrentadas nestes autos: (i) se os estudos que balizaram a escolha do APM em detrimento de outras soluções foram entregues e se esse sistema é o que melhor atinge o interesse público; (ii) o impacto da atualização do valor das propostas e da mudança da matriz de risco ventilada pelos gestores na viabilidade do modelo; (iii) a inclusão de cláusula no contrato que possibilita que a concessionária contrate empresas que não participaram do processo de seleção (já concluído) para implantar e operar o sistema.

11. Feita essa breve introdução, passo a decidir.

II

12. O primeiro aspecto da proposta da unidade técnica que discuto é a necessidade ou não de assinar prazo para que o Minfra e a Anac anulem os atos que culminaram na inclusão do sistema APM no contrato de concessão em curso do Aeroporto de Guarulhos.

13. Inicialmente, registro que as respostas às oitivas foram apresentadas pela SAC, pela Anac e pela concessionária GRU Airport. O Ministério da Infraestrutura respondeu por meio dos argumentos apresentados pela SAC, como assim sempre procedeu nestes autos.
14. Especificamente sobre a ausência dos estudos de pré-viabilidade para auxiliar no embasamento de que o APM é a melhor solução para o alcance do interesse público e consecução da política pública que se pretende executar, a SAC inicialmente se limitou a responder que todas as suas considerações já teriam sido entregues por ocasião de sua manifestação nos autos em março deste ano (peça 151). Assim, afirmou explicitamente que o referido estudo teria sido solicitado à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e que este já integraria estes autos (peças 38 e 39).
15. Posteriormente, trouxe informações adicionais (peça 166) sobre o alcance do interesse público com a implementação do APM. Para tanto, cita a manifestação da Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrilhos), as iniciativas do governo do Estado de São Paulo de dirigir incentivos fiscais para a implantação do projeto e pesquisas de satisfação dos usuários divulgadas trimestralmente.
16. Já a Anac reforça que sua competência é fornecer informações e elementos suficientes para que o ente formulador de políticas públicas, no caso, o Ministério da Infraestrutura, possa tomar as decisões de forma instruída.
17. Argumenta que um estudo conceitual sobre o projeto já havia sido contratado pela concessionária em 2013 com descrição das diferentes tecnologias possíveis e seus respectivos custos de implantação.
18. Prossegue ao afirmar que, a fim de cumprir o que lhe cabia, apresentou ao Ministério alguns dados relevantes do transporte de passageiros entre Terminais e entre Terminais e cidades em aeroportos ao redor do mundo, com base no Guidebook for Planning and Implementing Automated People Mover System at Airports elaborado pelo Airport Cooperative Research Program (ACRP), coordenado pelo Transportation Research Board (TRB) da National Academies e apoiado pelo Federal Aviation Administration (FAA), dos Estados Unidos.
19. Complementa que, de posse desses dados e do resultado da seleção realizada para escolher a empresa a ser contratada para construir e operar o APM, o Minfra decidiu por incluir o empreendimento no contrato de concessão.
20. Outro aspecto tratado pela agência é a existência do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) e os desdobramentos destes autos. Tal fundo foi instituído para o desenvolvimento e fomento do setor da aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em consonância com a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), estabelecida pelo Decreto 6.780/2009.
21. Pelo que informou a agência, os valores das outorgas das concessões já realizadas alimentam esse fundo, que já possui recursos superiores a R\$ 30 bilhões, provenientes de seis concessões já formalizadas, sendo que a menor parte disso vem retornando de fato para o setor aeroportuário.
22. Acerca do assunto, aduz que este TCU considera que o FNAC deveria ser efetivamente utilizado como um mecanismo de subsídio cruzado no setor aeroportuário, de forma que as outorgas oriundas das infraestruturas aeroportuárias superavitárias subsidiassem os investimentos em infraestruturas não sustentáveis economicamente, com o objetivo de prover a autossustentabilidade do sistema.
23. Diante disso, assinala que, como o sistema APM será custeado com desconto no valor da outorga a ser paga pela concessionária, esse fundo acabará servindo como fonte de custeio do empreendimento.

24. A fim de avaliar os investimentos previstos frente aos recursos disponíveis no fundo, a agência registra que o montante global envolvido na implantação do sistema e sua operação ao longo de oito anos (tempo restante provável do atual contrato de concessão após a construção do APM) alcança valores da ordem de R\$ 500 milhões, não sendo apontado pelo TCU qualquer sobreavaliação nos valores de Capex e Opex.

25. De acordo com a Anac, o empreendimento, por possuir o potencial de melhorar o bem-estar dos usuários do Aeroporto de Guarulhos, beneficiando uma quantidade de usuários muito superior aos que se destinaram outros investimentos já inclusos nas concessões, torna-se plenamente plausível de ser custeado pelos recursos do FNAC.

26. Ao compulsar a análise da Seinfra, concordo que as respostas encaminhadas até então não contemplavam estudos de pré-viabilidade, que comparassem de forma expressa aspectos técnicos, econômicos e ambientais de outras soluções e da solução APM.

27. Os APMs são divididos em quatro grupos: propulsão por aderência, propulsão por membro de tensão, propulsão por fluxo de ar e gerador eletromagnético [ANSI, 2008a].

28. Na peça 39, há o projeto conceitual do sistema com definição dos requisitos funcionais, com as seguintes avaliações, entre outras: (1) Resumo da Demanda de Passageiros; (2) Possíveis Tecnologias APM; (3) Traçado; (4) Plano de Operações Preliminar; (5) Projeto Conceitual de Via Permanente; (6) Projeto Conceitual da Estação; (7) Projeto Conceitual da Instalação de Manutenção; (8) Plano de Manutenção Preliminar; (9) Estimativas de Custo Preliminares; (10) Análise e Matriz de Risco Preliminares; (11) Estratégias de “Procurement”; e (12) Planejamento Preliminar da Fase de Construção;

29. Na página 7 da peça 39, há uma breve menção a diferentes tipos de tecnologia APM que poderiam servir para solucionar o problema, sem uma comparação com outros sistemas que não fossem *Automated People Mover*, a exemplo de BRTs ou a própria extensão da linha do metrô já existente:

1.5 Tecnologias APM

Uma revisão de cinco tipos diferentes de tecnologia APM foi realizada para verificar a viabilidade de adoção para o sistema de GRU:

- Sistema Aeromóvel;
- Sistema de Tração a Cabo;
- Monotrilho;
- Trânsito Automatizado Guiado (AGT);
- Transporte Pessoal Rápido (PRT).

As tecnologias foram avaliadas em termos dos seguintes critérios essenciais:

- Traçado: medida da compatibilidade dos critérios dos requisitos do sistema (em termos de curvas horizontais, verticais e rampas), e se o sistema é viável para as opções propostas de traçado.
- Carga: a carga imposta pelo sistema e viabilidade de colocação sobre a cobertura do terminal T1/T2 (conforme sugerido na opção de traçado “vermelho”).
- Capacidade: a capacidade de passageiros do sistema para atingir os níveis de demanda.
- Custo: uma avaliação comparativa dos custos entre as tecnologias.

Após esta avaliação, o Transporte Pessoal Rápido (PRT) é considerado inadequado para o sistema devido à capacidade insuficiente. Recomenda-se que os fornecedores de todos os outros tipos de sistema sejam convidados a apresentar propostas. (grifos acrescidos)

30. Ainda nesse mesmo documento, há um detalhamento da matriz de riscos (peça 39, p. 76-81), o custo estimado da infraestrutura do projeto em termos de capex e opex (peça 39, p. 90-91), estimativas de custos de implantação dos sistemas APM a serem selecionados (peça 39, p. 95-96), bem

como de custos operacionais: custos com pessoal, custos com energia e custos com manutenção (peça 39, p. 99-100).

31. Diante disso, houve um estudo de viabilidade com a descrição de outros sistemas também do tipo APM que poderiam ser usados para a solução de política pública que se apresenta, com comparação entre os custos de implantação, benefícios e eventuais limitações de cada um, inclusive com a realização de visitas técnicas para avaliar custos e benefícios de cada um deles. Entre eles, cito o SKYshutte-BYD, um modelo de monotrilha, e o próprio Aeromóvel. (peça 38)

32. No entanto, por algum motivo não fundamentado de forma expressa nos autos, eles partiram desde o princípio da premissa de que o modelo seria o APM e apresentaram a viabilidade desse modelo. A grande vantagem desse sistema é a desnecessidade de operadores, o que possibilita um funcionamento completamente automatizado, uso de vias exclusivas, muitas vezes por via elevadas, não competição com o tráfego urbano, menor consumo de energia e combustíveis, maior segurança de operação e possibilidade de várias combinações de percursos e intervalos entre os veículos.

33. O Trabalho de doutorado intitulado “Metodologia para o desenvolvimento de sistemas de controle de APM (Automated People Movers) com aplicação ao sistema aeromóvel de transporte de passageiros” (<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/60996> - acesso em 3/12/2021) traz essas premissas:

Automated People Movers (APM) são sistemas de transporte de passageiros com operação completamente automatizada (sem tripulação), trafegando em vias exclusivas e com alta frequência de serviço. Geralmente são operados em via elevada, acima dos obstáculos encontrados no nível do solo, de maneira a manter o espaço urbano de circulação. A automação completa de trens para transporte de passageiros é geralmente condição essencial para sua viabilidade financeira nos casos onde tem-se veículos pequenos para prover alta frequência de serviço.

Em parte, a confiabilidade de um veículo com operação completamente automatizada aumenta com o uso de vias exclusivas impedindo a interferência de outros veículos ou pessoas na via, porém, uma metodologia de desenvolvimento do sistema de proteção, operação e supervisão que diminua a taxa de falhas e suas consequências é necessária por tratar-se de um sistema crítico.

34. Concordo com a unidade técnica de que deveria ter havido desde o início do processo a motivação da escolha desse sistema em detrimento de outros. A meu ver, a comparação deveria conter avaliação custo/benefício de cada opção, para que a escolha do Minfra pudesse ir ao encontro das boas práticas de avaliação da governança em políticas públicas.

35. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU estabelece os cinco estágios do ciclo de políticas públicas (página 24): 1) Reconhecimento do Problema; 2) Propostas de Solução; 3) Escolha da Solução; 4) Efetivação da Solução; e 5) Monitoramento dos Resultados. (Fonte: HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. 2013. p. 16)

36. Assim, entre as propostas de solução, deveriam ter constado soluções intermediárias entre o que se tem hoje: ônibus circulando entre as estações e o terminal do metrô e a solução almejada do tipo APM (*people mover*).

37. No meu papel de julgador, refleti bastante acerca dos elementos dos autos, mas busquei também avaliar as circunstâncias práticas da realidade, em especial sobre questões que envolvem a qualidade de vida de cidadãos e o aumento dos níveis de serviços dos nossos aeroportos.

38. Entre esses dados, além de várias reclamações de usuários em publicações esparsas, chamou-me atenção a pesquisa permanente divulgada trimestralmente pela SAC realizada nos 20 principais aeroportos do Brasil, a qual mede a satisfação dos passageiros em diversos itens de infraestrutura, atendimento e serviços (peça 166, p. 2):

7. Os resultados da mais recente pesquisa foram consubstanciados no Relatório Geral do 1º trimestre de 2020 e, para o caso específico do Aeroporto de Guarulhos, no Relatório Aeroportos acima de 10 milhões de passageiros/ano (<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporteaereo/pesquisa-de-satisfacao>). No relatório, especificamente com relação ao índice de satisfação dos passageiros nos aeroportos com mais de 10 milhões de passageiros transportados, verifica-se que, no item de avalição relacionado ao acesso (subitem - opções de transporte até o aeroporto), o Aeroporto de Guarulhos apresentou o segundo pior desempenho dentre os cinco aeroportos avaliados, atingindo a pontuação de 3,91 contra a média geral de 4,13. Relativamente ao item ambiente aeroportuário (subitem - Localização e deslocamento), o Aeroporto de Guarulhos deteve a pontuação de 3,99 contra a média geral de 4,21 (pior desempenho entre os cinco aeroportos avaliados). (grifos acrescidos)

39. Nesse particular, e sem usurpar o papel do Ministério da Infraestrutura como o legítimo responsável pelos estudos e avaliações pertinentes, solicitei ao meu gabinete informações sobre esse sistema e pude concluir que todas as considerações trazidas pelos respondentes apontam os benefícios dele sobre os demais em termos técnicos, ambientais e de retorno de conforto e satisfação para os usuários.

40. Entre os aspectos técnicos, cito algumas características do sistema APM, retiradas das manifestações dos autos, cujo conteúdo similar foi também verificado em ao menos três publicações técnicas sobre o assunto, que o tornam atrativo para implantação em aeroportos, desde que o porte, a demanda, o nível de serviço a ser atingido sinalizem a necessidade da implantação do modelo:

- a) dos 10 melhores aeroportos do mundo 8 contam com o sistema APM. Essa preferência decorre do seu processo impulsor, que prescinde de um sistema de combustão usuário de fontes fósseis de energia, com considerável simplificação e significativos ganhos de sustentabilidade ambiental, além da diminuição de partes e componentes, a facilitar a manutenção, e a redução de ruído;
- b) a solução do APM não só é a melhor tecnicamente como a mais eficiente ao longo do tempo pelas enormes economias proporcionadas pela sua manutenção;
- c) a implementação do APM propiciará a integração de toda malha Metroviária no processo de acesso de acesso ao Aeroporto de Guarulhos. A partir de qualquer estação do Metro/SP o usuário acessa a linha ferroviária 13 da CPTM e com ela atinge quaisquer dos terminais aeroportuários com todo conforto e rapidez, sem enfrentar nenhum congestionamento do sistema viário da região metropolitana;
- d) o APM, integrando e interligando os terminais do aeroporto entre si sem os riscos dos congestionamentos do transporte atual por ônibus, propiciará aumento substancial do desempenho do Aeroporto, uma vez que reduzirá os intervalos de tempo entre conexões de voos e com isso o aumento de viagens das linhas aéreas;
- e) o sistema pode operar com *headways* (intervalos entre trens) bastante reduzidos, situação difícil de ser concretizada em sistemas convencionais, devido ao risco de colisão.

41. Especificamente quanto ao Aeromóvel, um dos tipos de tecnologia APM, a que se pretende implantar em Guarulhos, que tem propulsão externa ao sistema por se deslocar por fluxo de ar, o baixo peso morto do veículo traz uma importante otimização no consumo energético, principalmente nos períodos de baixa demanda de passageiros, quando o sistema opera quase vazio. *“Nessas situações, o reduzido peso do veículo tem um sensível impacto sobre o consumo energético, tornando a Tecnologia Aeromóvel economicamente mais competitiva e vantajosa sobre os demais modais de transporte similares, como, por exemplo, o Bus Rapid Transit (BRT) e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).”*

42. Ainda que se comparassem APMs que possuem sistema de propulsão dentro do próprio veículo, o consumo de cinco litros de combustível por tonelada transportada é expressivamente menor

em aerovias, consoante tabela comparativa, retirada de trabalho de doutorado já citado nesse voto (<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/60996> - acesso em 3/12/2021):

Tipo	Distância
Navegação Fluvial	500 km
Ferrovias	333 km
Rodovias	100 km
Aerovias	6,6 km

Fonte: Branco, 2008

43. Essas características, bem como o uso de vias exclusivas a possibilitar a redução de engarrafamentos e obstruções no trânsito, evidenciam a prevalência de eficiência do sistema também em termos ambientais.

44. Quanto à demanda, não há como afirmar qual cenário de análise vai se concretizar com mais exatidão: o ótimo com um crescimento de demanda e uso efetivo do sistema ou outro mais conservador que se baseia no fato de que poucos usuários hoje em dia fazem uso do metrô para chegar ao aeroporto.

45. Essas limitações de escolha do cenário se dão por conta de duas variáveis: (1) dificuldades para mensurar quando e como a circulação de aviões e a demanda voltarão aos níveis pré-pandemia; e (2) a expectativa de crescimento do uso do metrô não apenas por passageiros, mas também por funcionários e transeuntes do próprio aeroporto que atualmente não usam a linha porque precisam caminhar ou empregar outro meio de transporte para vencer distâncias de até 2,5 km até o local onde se precisa chegar, já que não consideram o ônibus um meio atrativo, ainda mais quando se carregam malas.

46. De todo modo, há maior probabilidade de haver um aumento substancial da demanda de usuários ao aeroporto após a integração entre o metrô e os terminais do aeroporto de Guarulhos.

47. Vale ressaltar que há estudos que se tornam mais complexos pela necessidade de se quantificar elementos subjetivos. Nesse caso típico de um aeroporto, não há como apenas colocar os valores do custo de implantação, de operação, de consumo de energia, custo ambiental, entre outros. Há uma série de benefícios subjetivos que precisariam ser quantificados para a completa comparação entre soluções, entre as quais cito o nível de serviço a ser atingido pelo aeroporto de acordo com sua demanda, tipo de público e importância estratégica, facilidade de circulação entre os terminais, conforto do usuário, receitas geradas em virtude da maior atratividade tanto do turismo quanto de serviços internos ao aeroporto que aumentariam a oferta de produtos e serviços nas áreas dos terminais, entre outros.

48. É exatamente por esse motivo que discordo da unidade técnica quando ela afirma que o atual serviço de ônibus não gera dispêndio ao poder público. Em uma avaliação tipicamente financeira sim, mas uma avaliação integrada envolve custos que não podem ser apropriados de forma direta.

49. Avaliar economicamente não é apenas comparar custos de implantação e operação, há de se confrontar todos os pormenores, como tempo de deslocamento para quem depende de horário, ausência de conforto para quem inclusive transita com malas, acessibilidade, maior emissão de poluentes, interferência do tráfego etc. são fatores que encarecem várias outras soluções com menor custo de implantação, ainda mais se for considerado o aumento de demanda e circulação ao longo do tempo para um aeroporto do porte de Guarulhos.

50. Ponto crucial que deve ser enfrentado nessa decisão é a importância estratégica deste aeroporto para o país e como ele tem o potencial de gerar recursos e circulação de riquezas. Apesar da apresentação incompleta de dados comparativos para demonstrar que sistemas APM seriam a melhor relação custo x benefício ao longo do tempo para solucionar o problema, não se pode afirmar que a solução atual, sem ônus financeiro para o poder público, deva ser mantida apenas porque não gera custos “visíveis”.

51. Informação trazida pela Anac (peça 162) sobre o montante já arrecadado com as concessões de aeroportos no país para o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), cerca de R\$ 30 bilhões, fez-me considerar que eventuais riscos advindos da incompletude dessa informação podem ser mitigados, uma vez que o APM deverá ser custeado com desconto na outorga que seria também depositada nesse fundo.

52. De todo modo, me alinho ao entendimento da unidade técnica de que houve inúmeros problemas de planejamento e gestão por parte do Minfra em articulação com a SAC e com a Anac nesse processo, cabendo mencionar inclusive um “jogo de empurra-empurra” entre esses atores, num desencontro de ideias e informações que preocupam sobremaneira a gestão subsequente desse projeto por parte do Poder Público.

53. Em face desses motivos, proponho aos meus pares a revogação da medida cautelar, mas com algumas medidas de controle para mitigar eventuais riscos que possam a vir se consumir, haja vista os antecedentes de atuação desses órgãos e entidades que citei.

54. O primeiro deles é que este Tribunal, não obstante as regras de seus normativos internos que compõem as avaliações deste tipo de ajuste, uma concessão em andamento, acompanhe ao menos anualmente a implantação deste APM até a completa execução das obras, podendo prosseguir com avaliações bianuais após esse período até o final do contrato de operação do sistema.

55. Outro ponto a encaminhar é que o Minfra, a Anac e a SAC sejam cientificadas de que a ausência de estudos preliminares (pré-viabilidade) para a avaliação de políticas públicas é prática danosa e que deve ser evitada no contexto da boa governança das entidades públicas.

56. Este Plenário sabe da importância desse tema e vem atuando para que os gestores tomem ciência dessa latente necessidade, como bem demonstra o voto do Acórdão 2.894/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

10. Como bem pontou a SeinfraCom, devem ser ponderadas outras fases ainda anteriores ao EVTEA, a fim de que não se invista recurso público em algo que desde o princípio não devesse prosperar, a exemplo de:

i) analisar o contexto estratégico e a justificativa do projeto, ou seja, identificar o fundamento do projeto;

ii) identificar as prioridades estabelecidas na política pública setorial, e se esta está fundamentada em diagnóstico consistente sobre o setor;

iii) analisar e definir o escopo do projeto;

iv) identificar e analisar as possíveis opções para a realização do projeto;

v) analisar como o projeto é recebido tanto pelo setor privado como pelo setor público;

vi) analisar as potenciais fontes de recursos (públicos e privados);

vii) analisar preliminarmente a relação custo-benefício das opções de desenvolvimento do projeto;

viii) analisar se a opção escolhida para a realização do projeto é cabível/exequível, de acordo com os prazos e as atividades determinados; e

ix) definir um cronograma indicativo das atividades.

11. Trata-se de atividades necessárias ao devido planejamento e boa governança de obras de grande vulto e consentâneas com os critérios listados no item 3 deste Voto. A partir de uma indicação positiva dessas avaliações preliminares, priorizar-se-ia o empreendimento dentre outras tantas obras destinadas a aumentar a oferta hídrica regional, acompanhada dos demais efeitos secundários. (grifos acrescidos)

57. Prossigo com a análise sobre as eventuais modificações de valores e da matriz de risco do modelo da concessão, sinalizadas anteriormente pelos gestores. Esse ponto está superado porque a agência informou e a unidade instrutiva verificou que, no termo aditivo aprovado, foram considerados os valores originalmente apresentados pela proponente vencedora do certame conduzido pela Concessionária do Aeroporto de Guarulhos, Consórcio AeroGRU, em dezembro de 2019, acrescidos dos impactos tributários (*gross-up*) para efeitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

58. Do mesmo modo, as possíveis modificações na matriz de risco, exigência manifestada pela concessionária para transferir os riscos relativos de operação do sistema APM ao Poder Concedente, não foram implementadas. A Seinfra relata que a Anac não respondeu expressamente quanto ao assunto, mas após análise do processo e da redação do próprio termo aditivo, concluiu que não houve alterações, diferentemente do que chegou a ser pleiteado pela GRU Airport.

59. Quanto à possibilidade de contratação de outra empresa para construir e operar o APM, estranha ao processo seletivo realizado, não vejo riscos ou ilegalidades, uma vez que os outros investimentos incluídos na concessão também podem se realizar nesse modelo, sendo prática de uso recorrente pelas concessionárias, as quais devem se responsabilizar pela entrega do produto/serviço ou obra.

60. Além de a concessionária poder ser acionada contratualmente, estão expressos no ajuste quais parâmetros de qualidade deve entregar ao longo de toda a duração dos serviços, sendo exigível, por certo, que ela demonstre, antes de iniciada a execução, que a empresa contratada cumpra os requisitos técnicos e operacionais especificados. Esses pormenores podem, inclusive, ser verificados ao longo do acompanhamento deste empreendimento pelo TCU.

61. Ademais, tal questão também perde importância porque há notícias nos autos de que a empresa contratada pela GRU Airport será a AeroGRU, empresa escolhida previamente no processo de seleção já analisado nestes autos.

62. Prossigo com o exame das demais propostas da unidade técnica.

III

63. Na última decisão deste Plenário sobre esse processo, houve confirmação de medida cautelar por mim adotada monocraticamente para suspender todos os trâmites relacionados à implantação do APM no Aeroporto de Guarulhos.

64. Antes disso, a despeito de a Anac ter informado ao TCU que, entre outras informações, encaminharia “*o resultado das análises das novas propostas, com as informações requeridas, tão logo disponha de todas as informações necessárias*” (peça 101, p. 3), de não ter enviado as informações faltantes, conforme se demonstra ao longo desse voto, e de ter produzido documento afirmando que o aditivo só seria assinado após análise do TCU e aprovação ministerial, a agência resolveu formalizar o documento.

65. Por tais razões adotei medida cautelar referendada pelos meus pares. Todo o encadeamento e histórico de ações já foram descritos no voto condutor do Acórdão 2.321/2021-TCU-Plenário.

66. Não por outro motivo, apesar de não ser objeto da oitiva, a Anac trouxe extensas justificativas (peça 162) sobre a decisão de assinar o aditivo sem a avaliação deste TCU, com realces sobre sua conduta sempre colaborativa junto a esta Casa.

67. Acerca do assunto, concordo com todas as considerações feitas pela unidade técnica nos parágrafos 54 a 81 da instrução transcrita no relatório desse voto. O processo de avaliação da inclusão do sistema APM no contrato de concessão já em andamento do Aeroporto de Guarulhos foi desde sempre permeado por desencontro de informações, contradições, transferência de responsabilidade entre os entes e legítima ausência de liderança por parte do Minfra como titular da implementação da política pública que ora se analisa.

68. Não obstante essas circunstâncias, deixo de acompanhar as propostas de audiências para os gestores da Anac pelos motivos que passarei a expor.

69. De fato, nos termos do Acórdão 407/2021-TCU-Plenário, este Tribunal não condicionou o prosseguimento do projeto a qualquer aprovação prévia por parte desta Corte ao não adotar a medida cautelar proposta pela unidade técnica naquele momento. Contudo, os elementos daquele voto e a postura tanto deste relator quanto da secretaria especializada sinalizaram o que se esperava dos gestores responsáveis pela aprovação do APM.

70. De todo modo, como já me posicionei ao longo desse voto, solucionar os problemas de gestão e governança nas esferas decisórias que envolvem a atuação da SAC/Minfra e da Anac é medida mais premente que penalizar gestores numa situação que, por enquanto, se mostra pontual, apesar dos vários inconvenientes causados.

71. Nesse passo, reforço a necessidade de avaliação por parte desses entes de todo o processo decisório de avaliação de políticas públicas a seu cargo, de modo a otimizar o processo e vencer pontos de disfunção evidenciados nestes autos.

72. Registro também que, ao longo do desenrolar do processo, recebi mensagens por e-mail de diversas entidades do setor ferroviário, metroviário, bem como de institutos ligados à engenharia e à arquitetura, todas em defesa à implantação do sistema APM. A despeito de serem informações externas aos autos, os dados foram examinados e considerados. Cabe registrar que o conteúdo vai ao encontro da literatura técnica existente sobre o assunto.

73. Informo que, após concluso o voto, a SAC anexou aos autos (peça 183) estudo intitulado “Comparativo entre alternativas de transporte terrestre para o Aeroporto Internacional de Guarulhos” (peça 185) produzido pela Abifer (Associação Brasileira da Indústria Ferroviária).

74. Nessa comparação, há menção expressa sobre as desvantagens técnicas das seguintes soluções em relação ao sistema APM: ônibus (sistema atual), percurso feito a pé, mediante esteiras rolantes, BRT e extensão da linha do metrô até o aeroporto.

75. O estudo traz muitos dados que demonstram as desvantagens de alguns sistemas em relação ao APM, em face da impossibilidade de acesso aos terminais e da necessidade de obras adicionais necessárias. Entre eles destaco:

a) Modelo atual (ônibus):

a.1) incerteza no tempo de deslocamento criada por fatores externos ao modal no trânsito da rodovia, o que pode impactar o êxito do passageiro em acessar o portão de embarque a tempo de seu voo;

a.2) a expansão futura do modal viário envolveria a eventual substituição dos ônibus padrão por veículos articulados, ampliação da frota e construção de múltiplas baias para embarque e desembarque simultâneo, conflitando ainda mais com o fluxo de veículos na rodovia e nos *curbsides* dos terminais, bem como acarretaria impacto nos custos de operação;

a.3) o desnível natural na baldeação entre a estação da Linha 13 Jade e o *transfer* da Concessionária traz complexidades para passageiros com dificuldade de locomoção e para aqueles que trazem malas consigo.

b) Esteira rolante:

b.1) esteiras rolantes podem ser utilizadas para auxiliar os passageiros quando a distância total não exceder a faixa entre 300 e 450 metros e quando a viagem ponto-a-ponto ao longo de uma linha reta é aceitável (ou possível), o trajeto a ser vencido vai de 500 a 2.000 metros (as distâncias envolvidas entre a Estação CPTM e os terminais, em linha reta é de 500 m até o TPS1, 1.500 m até o TPS2 e 2.000 m até o TPS3);

b.2) as velocidades máximas de esteiras rolantes variam tipicamente entre apenas 1,8 km/h e 2,4 km/h, ou metade da velocidade normal de caminhada. A principal razão para essa limitação está relacionada às questões de segurança dos passageiros no embarque e saída da esteira;

b.3) a velocidade média de viagem usando esteiras rolantes é apenas marginalmente superior àquela dos que escolhem contorná-la, sendo que a vasta maioria dos passageiros que optam por elas tendem a caminhar ao invés de ficarem parados sobre a estrutura.

c) BRT (Bus Rapid Transit):

c.1) o BRT é uma variante do modelo atual e envolveria a substituição dos atuais ônibus padrão por veículos articulados com capacidade para 152 passageiros, expansão da frota e criação de baias adicionais (áreas de estacionamento);

c.2) seria necessário construir um corredor semi-exclusivo para tráfego na área da Rodovia Hélio Smidt, uma vez que o sítio aeroportuário não comportaria todas as intervenções requeridas no nível do solo para permitir a exclusividade da via, o que caracterizaria uma operação no modo BRT apenas parcial, com direitos de passagem (Rights of Way - ROW) do tipo B e C, ou seja, haveria cruzamentos de veículos e pessoas nas vias por onde circulam esses veículos;

c.3) dificilmente o headway (tempo entre veículos) poderia ser inferior a 12 minutos por conta do fluxo no interior do aeroporto e das dificuldades de embarque e desembarque inerentes ao sistema;

c.4) a capacidade de transporte deste sistema estaria restrita a 912 passageiros por hora por sentido, menos da metade da capacidade projetada para o Sistema APM, tornando ineficiente a solução sob o ponto de vista de potencial crescimento de demanda;

d) Extensão da linha de trem (metrô) que chega na estação Jade:

d.1) as restrições de geometria de sistemas de transporte sobre trilhos convencionais (capacidade de acomodar curvas fechadas e vencer rampas) não favorecem a localização de múltiplas estações no entorno dos terminais;

d.2) dadas as grandes dimensões da via elevada da Linha 13 – Jade, seria bastante difícil comportar uma estação de passageiros adicional em frente do TPS2, sendo mais adequado que o trecho fosse todo executado subterrâneo, o que resultaria em uma obra com custo de investimento bastante superior ao Sistema APM;

d.3) ainda que fosse possível realizar uma onerosa construção em via elevada, esta não poderia se aproximar o suficiente do terminal, por conta das interferências na região, com desembarques de passageiro sendo feito com um longo percurso complementar de caminhada, provavelmente superior aos limites máximos preconizados pela IATA;

d.4) o TPS1 e TPS3 estariam desatendidos por conta de barreiras físicas existente (cerca ICAO de divisória do “lado ar”), o que motiva a necessidade de um serviço dedicado de ônibus, desincentivando os usuários ao uso do metrô, ou seja, a volta ao problema atual que se busca resolver;

76. Outros dados desse estudo apontam vantagens do APM (peça 185, p. 8-10), grande parte deles já expostos no início desse voto, porquanto também foram retirados de literatura técnica. Destaco aqueles ainda não aventados:

(i) o passageiro do Sistema APM sabe antecipadamente via site, aplicativo de celular ou painel informativo nas estações, o tempo preciso para o próximo veículo, a hora de desembarque em cada estação e o horário de partida e chegada do próximo trem da CPTM, podendo planejar-se com antecedência, com alto grau de previsibilidade, o que gera a atratividade para o sistema de transporte público;

(ii) os custos de ciclo de vida de sistemas de ônibus existentes podem ser superiores àqueles de APMs novos. Quando se consideram tanto CAPEX quanto OPEX ao longo da vida útil de um projeto, encontra-se uma vantagem econômica em favor da implantação de um APM (cuja vida útil é de 30 anos, ao passo que a do ônibus é de 10 a 15 anos), observando-se que os custos de manutenção dos sistemas APM (contato roda/trilho de aço) geralmente são muito menores que os de ônibus (pneus).

77. O conteúdo desses estudos vai ao encontro das razões de decidir desse voto, uma vez que os dados técnicos apontam a adequação do sistema APM para um Aeroporto do porte de Guarulhos em termos técnicos e ambientais, cuja implantação será acompanhada pelo TCU na forma proposta na presente decisão.

78. Em conclusão, acolho a proposta da unidade técnica de indeferir o pedido de ingresso da empresa AeroGRU como interessada nestes autos, haja vista não haver legitimidade e razões para que esta atue no processo, porquanto a contratação com o poder público se dá de forma direta apenas com a concessionária GRU Airport.

Em face do que relatei, manifesto-me para que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de dezembro de 2021.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 226/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.655/2020-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessada: Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: Douglas Macera Rey (OAB/SP 308.951).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento autuado com o objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. revogar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do Despacho exarado à peça 138 e confirmada pelo Plenário por meio do Acórdão 2.321/2021-TCU-Plenário;

9.2. autorizar a SeinfraRodoviaAviação a acompanhar ao menos anualmente a implantação do sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP até a completa execução das obras, com a possibilidade de prosseguir com avaliações bianuais, após esse período, até o final do contrato de operação do sistema;

9.3. cientificar o Ministério da Infraestrutura, a Secretaria de Aviação Civil e a Agência Nacional de Aviação Civil de que a ausência de estudos preliminares (pré-viabilidade) para a implantação de empreendimentos custeados com recursos federais é prática que fere os princípios da governança de políticas públicas e está em desacordo com o disposto no art. 20 da Lei 4.657/1942 (alterada pela Lei 13.655/2018), c/c o § 3º do art. 3º do Decreto 9.830/2019, no art. 2º da Lei 9.784/1999, bem como com o que dispõe a Instrução Normativa 40, de 22 de maio de 2020, do Ministério da Economia, que dispõe, entre outros assuntos, sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

9.4. indeferir o pedido do Consórcio AeroGRU de ingresso nos autos como terceiro interessado, com fundamento no art. 146, §§ 1º e 2º, do RITCU, uma vez que não foi demonstrada, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo e, conseqüentemente, não conhecer do pedido de acesso à íntegra do processo e de reconsideração do Despacho que concedeu a medida cautelar;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Infraestrutura, à Secretaria de Aviação Civil, à Agência Nacional de Aviação Civil, à Concessionária GRU Airport.

10. Ata nº 4/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/2/2022 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0226-04/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Revisor), Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral