



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Concessão da construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante (ASGA)



1. DA INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo administrativo iniciado com vistas à condução do procedimento de licitação para a concessão da construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante (ASGA).
2. A presente exposição de motivos tem por objetivo de apresentar o histórico dos processos e etapas que deram origem aos estudos e documentos que darão sustentabilidade ao certame.

2. DO HISTÓRICO

3. O ASGA foi incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) por intermédio do Decreto Federal n.º 6.373, de 14 de fevereiro de 2008.
4. Nos termos do referido Decreto, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi designado o responsável pela contratação e coordenação dos estudos técnicos, ouvida a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) pela execução e acompanhamento do processo, mediante o apoio técnico do BNDES.
5. Em cumprimento às atribuições conferidas pelo Decreto Federal n.º 6.373/2008, o BNDES, por meio da Concorrência n.º PND 1/2008, contratou o Consórcio Potiguar, formado pela Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda. (Ernst & Young), CELP Consultoria Técnico Comercial Ltda. (CELP) e Aeroservice Consultoria e Engenharia de Projeto Ltda. (Aeroservice) e pelas subcontratadas ERM Brasil Ltda. (ERM) e Albino Advogados Associados, para a elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e a estruturação da concessão para a construção parcial, manutenção e exploração do ASGA.
6. A modelagem da concessão do ASGA foi amplamente debatida no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) vinculado ao Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), formado por representantes da Secretaria



de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda (MF), da Secretaria de Aviação Civil (SAC) do Ministério da Defesa (MD), da ANAC, do BNDES e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte (GRN), sob a coordenação do representante da Casa Civil, tendo em vista a inserção do referido aeroporto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

7. No curso das discussões, foi editado o Decreto Federal n.º 7.205, de 10 de junho de 2010, que dispôs sobre o regime jurídico da Concessão do ASGA.
8. Por meio do Ofício AEP/SUP n.º 21/2010, de 6 de agosto de 2010, o BNDES submeteu à apreciação e deliberação da Diretoria da ANAC os EVTEA e documentos jurídicos (Edital, Contrato e demais anexos) referentes ao processo de desestatização do ASGA, bem como proposta de resolução a ser deliberada pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND).
9. Por intermédio do Ofício n.º 386/GABIN/SEAE/MF, foi encaminhada a Nota n.º 815/2010/STN/SEAE/MF, de 9 de agosto de 2010, a qual estabelece a Taxa Interna de Retorno (TIR) aplicável ao Estudo de Viabilidade do ASGA.
10. Os autos foram encaminhados a Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE) e instruídos, em conjunto com a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), com:
 - i. Ofício n.º 3.072/2010/SIA/2010, de 2 de agosto de 2010, encaminhado à INFRAERO;
 - ii. Ofício n.º 110/2010/SRE/2010, de 9 de agosto de 2010, encaminhado à STN;
 - iii. Ofício n.º 111/2010/SRE/2010, de 11 de agosto de 2010, encaminhado ao MD;
 - iv. Ofício n.º 3.246/2010/SIA/2010, de 11 de agosto de 2010, encaminhado à GRN;



v.Ofício n°. 109/2010/SRE/2010, de 9 de agosto de 2010, encaminhado à STN;

11. Após a apreciação das áreas técnicas da ANAC, a matéria foi submetida à apreciação da Diretoria, nos termos da Nota Técnica n°. 16/2010/SRE/SIA, de 12 de agosto de 2010. A Procuradoria Federal junto à ANAC, em linhas gerais, concluiu, por meio do Parecer n°. 439/2010/PGFPPF/ANAC, de 20 de agosto de 2010, pela viabilidade jurídica da submissão da minuta de edital de licitação e do contrato de concessão ao procedimento de audiência pública.
12. Em 24 de agosto de 2010, a Diretoria Colegiada da ANAC aprovou os EVTEA e as minutas de documentos jurídicos, para efeitos de sujeição do assunto à discussão pública.
13. É o sucinto histórico.

3. DA ANÁLISE

14. A presente análise está estruturada em 2 (dois) aspectos, a saber: i) competência da ANAC para dispor sobre a matéria, e ii) aspectos técnicos (EVTEA e documentos jurídicos).

3.1. Da Competência da ANAC

15. Segundo estabelece o inciso XXIV do artigo 8º da lei n°. 11.182, de 27 de setembro de 2005, compete à ANAC conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária.

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte;



16. Em conformidade com o referido dispositivo legal, o Decreto Federal n.º 6.373/2008, em atendimento ao §1º do art. 6º da Lei n.º. 9.491, de 9 de setembro de 1997, designou a ANAC como responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização do ASGA.
17. Demonstrada, portanto, a competência da ANAC para deliberar sobre a matéria e dar seguimento ao feito.

3.2. Dos Aspectos Técnicos

18. O processo de desestatização do ASGA teve em sua formulação a preocupação com a sua sustentabilidade e com a adoção das melhores práticas empregadas em outros setores, em especial, mecanismos de incentivo à concorrência, adequada alocação de riscos e regular delineamento das obrigações pactuadas.
19. Referenciados nesses aspectos, o processo foi ainda informado por diretrizes e premissas estabelecidas pelo GEPAC. Segue a sucinta apresentação dos EVTEA e dos documentos jurídicos resultantes.

3.2.1. Do EVTEA

20. Integram os estudos técnicos os seguintes documentos, sinteticamente apresentados:
 - vi. Relatório 1 – Estudos Existentes: análise dos estudos existentes acerca do ASGA, de modo a permitir a categorização das informações que poderão ser utilizadas como referência para os trabalhos a serem desenvolvidos;
 - vii. Relatório 2 – Estudos de Mercado: avaliação da demanda e da competição (intra e intermodal), definição das regiões de influência, levantamento de dados primários e secundários, identificação e avaliação de fontes de receitas e análises de cenários;
 - viii. Relatório 3 – Estudos Ambientais: avaliação dos impactos/riscos ambientais associados ao Projeto, identificação e precificação dos passivos existentes, avaliação da adequação dos projetos preliminares de engenharia às normas e melhores práticas aplicáveis ao meio ambiente, segundo a legislação



vigente, inclusive no que se refere ao zoneamento do ruído e do uso do solo, avaliação (incluindo descrição detalhada dos custos) das medidas mitigadoras, das soluções e das estratégias a serem adotadas para a viabilização do projeto do ponto de vista socioambiental;

- ix. Relatório 4 – Estudos Preliminares de Engenharia: desenvolvimento do anteprojeto do aeroporto, com ênfase em concepção modular, em que se consideram fases/etapas de implantação consistentes com as projeções de demanda, com atendimento dos parâmetros e especificações técnicas mínimas e permitam a maximização do retorno esperado do projeto e a maior eficiência à utilização das instalações. Estimativas dos custos de implantação, de operação e de manutenção para a modelagem econômico-financeira;
- x. Relatório 5 – Matriz de Riscos: definição e proposição da repartição clara e objetiva de riscos entre os parceiros público e privado, de modo a assegurar ao público que o parceiro privado administre e gere corretamente os riscos que lhe forem atribuídos, os quais serão retratados no contrato de concessão;
- xi. Relatório 6 – Relatório IQS (Índices de Qualidade de Serviço): definição objetiva de parâmetros operacionais para aferição periódica da qualidade do serviço prestado, de modo a permitir ao Poder Público controlar e assegurar, de maneira sistematizada, o atendimento à finalidade do empreendimento público, e
- xii. Relatório 7 – Avaliação Econômico-financeira e Modelo Financeiro (documento reservado e de distribuição restrita às entidades do Governo Federal e órgãos de controle): modelagem econômico-financeira definida a partir dos resultados dos estudos de demanda, das estimativas de receitas, incluindo as acessórias, dos custos de implantação, operação e manutenção, custos ambientais e de outros custos identificados, pelo método de fluxo de caixa descontado, visando a avaliar a atratividade do Projeto para o setor privado, com enfoque na possibilidade de sua auto-sustentabilidade (documento de caráter reservado).



21. A síntese dos relatórios, por sua vez, consta de Relatório Preliminar Consolidado. Por oportuno, cumpre salientar que, alternativamente ao Relatório 6 – Relatório IQS, foi desenvolvido pela SIA, documento substitutivo, Nota Técnica nº. 094/2010/GTFN/GFSI/SIA, de 26 de julho de 2010, posto convergir para a metodologia de aferição dos níveis de qualidade de serviços em desenvolvimento no âmbito daquela Superintendência.

3.2.2. Dos Documentos Jurídicos

22. A partir dos estudos técnicos mencionados, das diversas diretrizes estabelecidas para o processo e das melhores práticas observadas em outros processos de concessão conduzidos em outros setores de infraestrutura, foram formatadas as regras que deverão reger o certame e a relação contratual entre a ANAC e o futuro concessionário.
23. O edital dispõe, em linhas gerais, sobre:
 - i.a licitação na modalidade de Leilão, com critério de julgamento o maior valor de outorga, com a possibilidade de realização de leilão em viva voz;
 - ii.as regras de participação: pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras (isoladas ou em consórcio); limitações (empresas aéreas isoladas e, quando em consórcio, com até 10% do capital); possibilidade de subcontratação do operador aeroportuário;
 - iii.os documentos para participação: garantia da proposta, plano de negócios e metodologia de execução e requisitos de habilitação (jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica), e
 - iv.as obrigações prévias à celebração do contrato de concessão.
24. Por sua vez, o contrato estabelece:
 - i.a delimitação do objeto da concessão: especificações físicas, parâmetros mínimos de dimensionamento e de qualidade dos serviços (Plano de Exploração Aeroportuária);
 - ii.o prazo de vigência de 28 (vinte e oito) anos;



- iii.o valor do contrato de R\$ 650.299.000,00 (equivalente ao total dos investimentos estimados);
- iv.os bens integrantes da concessão;
- v.os direitos e deveres pactuados;
- vi.a remuneração da concessionária (receitas tarifárias e alternativas);
- vii.os riscos distribuídos, e
- viii.as regras relativas ao equilíbrio econômico-financeiro (reajuste e revisão).

4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 25. Conforme se observa, os autos encontram-se adequadamente instruídos com os EVTEA e documentos jurídicos que informam um projeto dessa natureza e têm as suas premissas lastreadas em aspectos técnicos e em entendimentos convencionados entre os diversos atores que participaram da concepção da modelagem.
- 26. Em que pese ainda existirem aspectos a serem enfrentados antes do início do certame, entende-se que o processo encontra-se apto para o debate público, mediante a sua sujeição ao procedimento de audiência pública, o que, por sua vez, contribuirá para o aperfeiçoamento do projeto.
- 27. Ante essas considerações, submetem-se à discussão pública os EVTEA e as minutas de edital, contrato e anexos relativos ao processo de concessão da construção parcial, manutenção e exploração do ASGA, com vistas a conhecer e coletar contribuições/informações dos usuários, da sociedade civil, dos agentes econômicos e dos poderes públicos estabelecidos, bem como orientar e conferir maior transparência ao processo decisório da ANAC.