



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

NOTA TÉCNICA Nº 8/2023/DOPR -SAC-MPOR/SAC - MPOR

Brasília, 10 de fevereiro de 2023.

PROCESSO Nº 50000.040694/2022-18

INTERESSADO: JOSE BONIFACIO FERREIRA NOVELLINO

1. ASSUNTO:

1.1. **Solicitação pelo município de Cabo Frio/RJ de anuência prévia da Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC/Ministério de Portos e Aeroportos para concessão à iniciativa privada da exploração do Aeroporto de Cabo Frio (SBCB), localizado no estado do Rio de Janeiro.**

2. DOCUMENTOS RELACIONADOS:

- I - Troca de e-mails (SEI nº 6816314);
- II - Convênio de Delegação do Aeroporto de Cabo Frio (SEI nº 0331208 - fls. 90/103);
- III - Ofício nº 165/2022/DPR/SAC consulta COMAER (SEI nº 6594478) e Ofício nº 64/4SC4/17319 resposta COMAER (SEI nº 6653763);
- IV - Versões Finais dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (SEI nº 6815985);
- V - Minuta Final de Edital e anexos (SEI nº 6815970);
- VI - Minuta Final de Contrato e anexos (SEI nº 6815965);
- VII - Quadro de análise das minutas apresentadas (SEI nº 6816070); e
- VIII - Minuta de Portaria de anuência prévia (SEI nº 6815906).

3. INTRODUÇÃO:

3.1. A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar o pleito da Prefeitura Municipal de Cabo Frio, requerido pelo Ofício nº 519/2022/GAPRE (SEI nº 6482286), de 09 de novembro de 2022, complementado pelo Ofício nº 521/2022/GAPRE (SEI nº 6500152), de 11 de novembro de 2022, e pelo Ofício nº 06/2022 (SEI nº 6811679), de 02 de dezembro de 2022, para a obtenção de anuência prévia deste Ministério de Portos e Aeroportos para a concessão à iniciativa privada da exploração do Aeroporto de Cabo Frio (SBCB), nos termos previstos no § 2º do art. 3º do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, e na cláusula 4.3 do Convênio de Delegação nº 25/2014, de 15 de maio de 2014, referente ao Aeroporto de Cabo Frio, firmado entre a União, por intermédio da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC-PR, e o Município de Cabo Frio – RJ, com interveniência do estado do Rio de Janeiro.

3.2. Por meio dos referidos Ofícios, foram encaminhados para análise deste Ministério as versões iniciais das minutas de Edital e Contrato, todos submetidos a consulta pública (processo SEI nº 50000.041131/2022-39).

3.3. Durante a análise do pleito, foram realizados apontamentos e considerações acerca da necessidade de atendimento às diretrizes do Plano Geral de Outorgas de Aeródromos Civil Públicos (Portaria nº 183, de 14 de agosto de 2014), as quais refletem a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, bem como aos requisitos legais trazidos pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão.

3.4. Diante das inconformidades documentais constatadas, foram realizadas interações com a

Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Os apontamentos feitos por este Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias acerca das condicionantes legais, bem como os pedidos de ajuste e correção das inconsistências constatadas nos documentos inicialmente apresentados, encontram-se instruídos no processo (SEI nº 6816314).

3.5. Desta forma, a presente Nota expõe a análise e o parecer técnico conduzidos no âmbito das competências deste Departamento, elencadas no art. 15 do Anexo do Decreto nº 11.354, de 1º de janeiro de 2023, acerca da aderência do pleito e dos documentos apresentados pelo Município de Cabo Frio às legislações aplicáveis e, ainda, ao convênio de delegação firmado entre a União e aquele município.

3.6. Inicia-se a explanação pelo arcabouço legal aplicável.

4. ARCABOUÇO LEGAL:

4.1. Da Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) e da exploração da infraestrutura aeroportuária:

4.1.1. As diretrizes e estratégias de política pública para o setor de aviação civil foram consolidadas pela Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, cujo trecho da introdução encontra-se reproduzido a seguir:

"DA POLÍTICA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

1 - INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Aviação Civil corresponde ao conjunto de estratégias e diretrizes que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para esse setor, e integra-se ao contexto das políticas nacionais brasileiras."

4.1.2. Nesse contexto, um dos propósitos da PNAC é promover o aumento da disponibilidade de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civis, com vistas a elevar a oferta de serviços de transporte aéreo.

4.1.3. Ressalta-se a importância de que a PNAC seja observada pelos governos federal, estadual e municipal, bem como demais responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil, de forma a ser implementada harmônica e coordenadamente por todos. Dentre as ações estratégicas previstas no normativo, destacam-se as seguintes:

3.5.O DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO CIVIL

- Promover o desenvolvimento da aviação civil mediante a cooperação entre os elos do Sistema, garantindo que seus planejamentos sejam elaborados de forma integrada. (...)
- Manter atualizados e coordenados os planejamentos da infra-estrutura aeronáutica civil, da infraestrutura aeroportuária civil e dos demais elos do Sistema. (...)
- Buscar a adequação contínua da capacidade da infra-estrutura à expansão do transporte aéreo, inclusive por meio de delegação, conforme disposto na Constituição. (...)
- Promover a adequada provisão, ampliação e otimização da infraestrutura aeroportuária civil, por meio do direcionamento estratégico de investimentos, visando ao desenvolvimento econômico, à integração nacional e ao atendimento de regiões de difícil acesso. (...)
- Estimular o investimento privado na construção e operação de aeródromos. (...)
- Promover junto aos respectivos entes federados o provimento da infraestrutura necessária à implantação e operação dos aeródromos, incluindo o acesso viário. (...)

3.6.A EFICIÊNCIA DAS OPERAÇÕES DA AVIAÇÃO CIVIL (...)

- Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários. (...)
- Promover a participação da iniciativa privada na construção, operação e exploração de aeroportos, no todo ou em partes.

4.1.4. Cumpre rememorar que a competência constitucional para a exploração da infraestrutura aeroportuária resta conferida à União, conforme dispõe o art. 21, inciso XII, alínea c, da Constituição Federal de 1988, vejamos:

Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

4.1.5. Nesse contexto, a competência para *propor, coordenar e acompanhar políticas e diretrizes para gestão, regulação, segurança, desenvolvimento sustentável e prestação adequada dos serviços e das infraestruturas da aviação civil* encontra-se atribuída a esta Secretaria, como versa o inciso VII do art. 13 do Decreto nº 11.354, de 1º de janeiro de 2023.

4.1.6. Por seu turno, o Decreto nº 11.354, no inciso V do artigo 15, atribui a este Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias a competência para analisar os requerimentos de anuência prévia para concessão dos aeródromos delegados.

4.1.7. Convém ressaltar que tais competências institucionais, antes de serem incorporadas a este Ministério de Portos e Aeroportos, encontravam-se a cargo da extinta Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR, Lei nº 13.341/2016), que elaborou e aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO), sobre o qual passa-se a explanar.

4.2. Do Plano Geral de Outorgas:

4.2.1. Instituído pela Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto de 2014, o PGO estabelece as diretrizes gerais e modelos para a exploração de aeródromos civis públicos, em conformidade com a PNAC (Decreto nº 6.780/2009). No tocante às diretrizes gerais, a Portaria incorpora diversos objetivos gerais da PNAC, dispondo, em seu art. 2º o que segue:

Art. 2º Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes para execução da PNAC:

I - estímulo ao uso do transporte aéreo e ao desenvolvimento da aviação civil;

II - estímulo à integração nacional e internacional, com a expansão dos serviços de transporte aéreo doméstico e internacional, aumento do número de localidades atendidas, desenvolvimento das ligações de baixa e média densidade de tráfego e alcance a regiões de difícil acesso;

III - incentivo aos investimentos públicos e privados na aviação civil brasileira, pautados pela segurança jurídica nas relações contratuais;

IV - estímulo à eficiência nas operações da aviação civil e na gestão da infraestrutura aeroportuária;

e

V - estímulo à concorrência.

4.2.2. Ademais, dentre as finalidades do referido Plano encontra-se a consolidação da política pública que trata da definição e regularização da outorga de exploração dos aeródromos civis públicos do país, exercido por meio de Convênios de Delegação de infraestrutura aeroportuária entre a União e o Ente Federativo interessado.

4.2.3. Acerca da exploração da infraestrutura aeroportuária delegada a estados, Distrito Federal e municípios, o PGO permite, na mesma linha do Decreto nº 7.624/2011, que esses entes federativos explorem indiretamente a infraestrutura delegada, mediante concessão. Em particular, para exploração de aeroportos por meio de concessão à iniciativa privada, a Portaria estabelece, em seu art. 7º, que a Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC deve considerar:

I - a relevância do movimento atual ou projetado de passageiros, carga e aeronaves;

II - as restrições e o nível de saturação da infraestrutura aeroportuária;

III - a necessidade e a premência de obras e investimentos relevantes;

IV - a necessidade e a premência de melhorias relevantes de gestão e de ganhos de eficiência operacional;

V - o comprometimento na qualidade dos serviços prestados;

VI - a concorrência entre aeródromos, com efeitos positivos sobre os incentivos à eficiência do sistema e sobre os usuários;

VII - os resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, promovendo a redução de déficits ou o incremento de superávits, sem comprometimento dos investimentos necessários ou dos níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços;

VIII - projetos, estudos, levantamentos ou investigações, elaborados por pessoa física ou jurídica da iniciativa privada; e/ou

IX - a atratividade financeira do projeto e o interesse da iniciativa privada no empreendimento.

4.2.4. Assim, postas as condições acima, caso o Delegatário opte por explorar indiretamente a infraestrutura mediante concessão comum ou patrocinada, torna necessário requerer à SAC a

referida anuência prévia da União, conforme dispõe o art. 12, caput, da Portaria SAC-PR nº 183/2014. Para tanto, é necessário que o interessado formalize a sua intenção, ocasião em que deve apresentar à Secretaria um rol de documentos que permitam a verificação da aderência do pleito às diretrizes da PNAC e às condicionantes do PGO, senão vejamos:

Art. 12. Os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão explorar indiretamente a infraestrutura delegada, observadas as condições estabelecidas nos convênios de delegação e no Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011.

§ 1º Os interessados em explorar infraestrutura aeroportuária delegada, mediante concessão, comum ou patrocinada, requererão à SAC-PR a anuência prévia de que trata o § 2º do art. 3º do Decreto nº 7.624, de 2011, e apresentarão, para aprovação, quando do ato de requerimento:

I - estrutura institucional designada para acompanhamento e fiscalização de contratos de concessão;
II - minutas de edital e contrato, contendo, além das cláusulas obrigatórias estipuladas pela legislação em vigor, no mínimo, os seguintes itens:

- a) Plano de Exploração Aeroportuária - PEA;
- b) Regras de alocação de riscos;
- c) Relação dos investimentos de responsabilidade do poder concedente, quando houver;
- d) Mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- e) Índices de Qualidade de Serviço - IQS; e
- f) Especificação da área patrimonial do aeródromo e dos bens da concessão.

III - estudo de viabilidade econômico-financeira, dispondo, no mínimo, sobre os seguintes aspectos:

- a) Projeção da demanda de passageiros, carga e movimento de aeronaves;
- b) Projeção das receitas tarifárias e não tarifárias;
- c) Projeção das despesas;
- d) Projeção dos investimentos; e
- e) Fluxo de Caixa Livre, Taxa Interna de Retorno - TIR e Valor Presente Líquido - VPL.

§ 2º Os interessados poderão apresentar documentos distintos dos listados nas alíneas do inciso III do § 1º desde que devidamente justificado.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que tiverem seus requerimentos de anuência prévia deferidos pela SAC-PR deverão apresentar, anualmente, até o dia 31 de março, plano para aplicação dos recursos derivados da concessão, em atendimento ao disposto no art. 13 do Decreto nº 7.624, de 2011.

4.2.5. Sem prejuízo das diretrizes e condicionantes em comento, cabe citar que o Decreto nº 7.624/2011 estabelece condições adicionais para a exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão, o que será abordado a seguir.

4.3. **Do Decreto nº 7.624/2011 - condições para concessão à iniciativa privada:**

4.3.1. O art. 12 da Portaria SAC-PR nº 183/2014 prevê que, caso o delegatário pretenda explorar a infraestrutura delegada de forma indireta, deve observar as condições estabelecidas no convênio de delegação e no Decreto nº 7.624/2011.

4.3.2. No tocante às regras estabelecidas pelo referido Decreto, o art. 3º, §2º, reforça a obrigatoriedade de que eventuais concessões de aeródromos por estados e municípios sejam submetidas à prévia e expressa anuência desta pasta ministerial, *in verbis*:

Art. 3º Aplicam-se as disposições deste Decreto aos aeródromos delegados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 24-D, inciso VIII do caput, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, mediante convênio, respeitadas as normas federais aplicáveis.

(...)

§ 2º A concessão da exploração de aeródromos por Estados, Distrito Federal e Municípios, na execução dos convênios de que trata o caput, dependerá de prévia e expressa anuência da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

4.3.3. Importante repisar que tal etapa administrativa obrigatória objetiva assegurar ao delegante, isto é, à União, que o projeto do delegatário esteja alinhado às supramencionadas políticas, diretrizes e condicionantes. Não obstante, à luz do interesse público, o Decreto nº 7.624/2011 adiciona condições a serem asseguradas no processo de concessão de infraestruturas aeroportuárias ao setor privado, dentre as

quais destacam-se:

Art. 5º Os aeródromos concedidos poderão ser usados por quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, mediante o ônus da utilização, salvo se, por motivo operacional ou de segurança, houver restrição de uso por tipos de aeronaves ou serviços aéreos específicos, sendo vedada a discriminação de usuários.

Art. 6º O prazo de vigência será estabelecido pelo poder concedente, no edital e no contrato de concessão, e deverá ser compatível com a amortização dos investimentos, podendo ser prorrogado uma única vez, por até cinco anos, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da efetivação de riscos não assumidos pela concessionária no contrato, mediante ato motivado.

Parágrafo único. Na concessão sob o regime de parceria público-privada, o prazo de vigência a que se refere o caput não poderá ser superior a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação, para os fins previstos no caput.

Art. 7º Na exploração de aeródromo concedido, as tarifas aeroportuárias serão aplicadas conforme regime tarifário estabelecido pela ANAC.

§ 1º O regime tarifário dos contratos de concessão deverá prever a transferência de ganhos de eficiência e produtividade aos usuários, e considerar aspectos de qualidade na prestação de serviço.

§ 2º Os valores tarifários serão reajustados anualmente, por um índice de preços ao consumidor.

Art. 8º A critério do poder concedente, em decisão fundamentada, as receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, podem ser utilizadas com vistas a favorecer a modicidade tarifária do sistema aeroportuário como um todo, inclusive por meio da expansão e melhoria da infraestrutura.

4.3.4. Por fim, conforme versarão as seções seguintes, ainda que procedendo a concessão da exploração da infraestrutura aeroportuária a terceiro pertencente à iniciativa privada, o delegatário deve observar o disposto nas cláusulas do Convênio de Delegação com a União.

4.4. **Dos Convênios de Delegação:**

4.5. Em 15 de maio de 2014, foi celebrado o Convênio de Delegação nº 25/2014 (SEI 0331208 - fls. 90/103) entre a União e o município de Cabo Frio, com a interveniência do estado do Rio de Janeiro, estabelecendo a transferência da exploração do Aeroporto de Cabo Frio para aquele município.

4.6. A análise de conveniência e oportunidade da celebração do aludido Convênio de Delegação foi realizada pela Nota Técnica Nº 026/2014/DEOUT/SPR/SAC-PR (SEI 0331208 - fls. 3/47), assinada em 17 de março de 2014. O convênio teve extrato publicado no Diário Oficial da União em 19 de maio de 2014 (SEI nº 0331208, folha 88).

4.7. Conforme previsto na cláusula décima sexta, o Convênio de Delegação nº 25/2014 possui duração de 35 (trinta e cinco) anos, improrrogável, sem prejuízo de nova solicitação de delegação pelo interessado com, no mínimo, 12 (doze) meses de antecedência do término da vigência do Convênio. Ademais, assegura-se pela subcláusula 4.1. a possibilidade de o delegatário explorar o aeródromo “de forma direta, indireta ou mista”, configurando a exploração indireta aquela cujas obrigações previstas no referido instrumento são repassadas integralmente a terceiros, nos moldes da subcláusula 4.3 reproduzida a seguir:

“4.3 a exploração indireta é configurada quando o DELEGATÁRIO opta por repassar integralmente a terceiros as obrigações próprias de que trata o presente instrumento, podendo utilizar, para tanto, os instrumentos de outorga previstos na legislação federal em vigor”.

4.8. A despeito de tal transferência de obrigações, cabe mencionar que o delegatário, isto é, o município de Cabo Frio, permanece responsável, em última instância, pelo cumprimento dos termos pactuados no Convênio de Delegação.

4.9. Dessa forma, passa-se à análise do pleito apresentado, cabendo ressaltar que não se pretende exaurir nesta Nota Técnica o conteúdo do edital, contrato e anexos, seu equilíbrio e demais condições, todas elas a cargo do município de Cabo Frio e sob a responsabilidade dos Órgãos de Controle e Fiscalização do ente federativo. Pretende-se, portanto, avaliar a adequação da documentação apresentada aos normativos aplicáveis, bem como a consistência dos documentos jurídicos em relação aos estudos de viabilidade apresentados.

5. **CONSIDERAÇÕES:**

5.1. A presente seção buscará analisar de forma específica se o pleito e os documentos apresentados pelo município de Cabo Frio estão em consonância com as legislações aplicáveis e, ainda, com o convênio de delegação firmado entre a União e aquele ente federativo. Como visto anteriormente, o art. 12 do Anexo da Portaria SAC-PR nº 183/2014 prevê que, caso o delegatário explore a infraestrutura delegada de forma indireta, deverá observar as condições estabelecidas no convênio de delegação e no Decreto nº 7.624/2011.

5.2. Destarte, o § 1º do mencionado art. 12 elenca os documentos necessários que deverão ser apresentados quando do ato de requerimento para anuência prévia. No inciso I, é solicitada a apresentação da “*estrutura institucional designada para acompanhamento e fiscalização de contratos de concessão*”, sendo que, no presente caso, foi indicada a Prefeitura Municipal de Cabo Frio.

5.3. Quanto aos documentos exigidos nos incisos II e III do §1º do mesmo art. 12, este Departamento procedeu à análise dos documentos apresentados inicialmente, fazendo uma comparação entre seu teor e as previsões constantes do Decreto nº 7.624/2011, do Termo de Convênio de Delegação firmado e da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão para a prestação de serviços públicos. Após interações desta área técnica com o governo do município (SEI nº 6816314) no sentido de realizar os devidos ajustes na documentação apresentada de modo a se atender ao marco regulatório pertinente, encontra-se em anexo o quadro de anuência (SEI nº 6816070) bem como as considerações desta área técnica sobre o material enviado (SEI nº 6816011).

5.4. Em adição, após os ajustes decorrentes das interações acima, as versões finais de minutas de Edital, Contrato e anexos (SEI nº 6815970 e SEI nº 6815965) e dos Estudos de Viabilidade Econômico-financeira (SEI nº 6815985) foram também inseridos nos autos do processo. Assim, tem-se a adequação e atendimento do pleito à Portaria SAC-PR nº 183/2014, que versa sobre o Plano Geral de Outorgas – PGO. Com isso, consideram-se atendidas as considerações pela requerente.

5.5. Por fim, fundamental reforçar que não é da alçada deste Departamento realizar apontamentos quanto ao modelo de concessão adotado, nem sobre o teor, metodologia, premissas e conteúdo dos estudos de viabilidade, das minutas editalícias, do contrato de concessão e de seus anexos, cabendo esta função aos seus próprios autores e órgãos competentes (áreas técnica, jurídica e de órgãos de controle do município). De fato, a análise do pleito está adstrita à verificação do atendimento aos termos da legislação aplicável ao caso, conforme informado acima e descrito na tabela em anexo (Quadro de Anuência).

5.6. Aspectos atinentes à navegação aérea e ao COMAER

5.6.1. Preliminarmente, cabe esclarecer que as atividades relacionadas à navegação aérea civil extrapolam as competências deste Ministério de Portos e Aeroportos, fugindo, portanto, ao escopo tanto dos Convênios de Delegação, como dos processos de anuência prévia de que trata a presente Nota Técnica. Tais expedientes relacionam-se estritamente à exploração aeroportuária, seja pelo delegatário (município de Cabo Frio), ou mesmo por ente privado, caso o município conclua futuramente o processo de concessão. Sobre isso, versa a cláusula terceira (Do Objeto) dos termos de Convênios de Delegação:

Convênio de Delegação nº 25/2014:

CLÁUSULA TERCEIRA - DO OBJETO

3.1. O presente instrumento tem por objeto a delegação, da União para o Município de Cabo Frio - RJ, da exploração do Aeroporto de Cabo Frio, localizado naquele Município, com a seguinte localização geográfica: 22°55' 15" S /42°04' 17" W.

3.2. As atividades de navegação aérea relacionadas à operação do aeródromo, assim como as respectivas tarifas, a totalidade da área e dos bens necessários à sua execução, não integram o objeto deste Convênio, permanecendo sob a responsabilidade do COMAER, nos termos da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, ou terceiro para quem aquele eventualmente delegue tais atividades.
(grifado)

5.6.2. De fato, a Constituição da República Federativa do Brasil atribui a competência sobre a navegação aérea à União (art. 21, XII, c). Conforme dispõe o artigo 18 da Lei Complementar nº 97/1999 (organização das Forças Armadas), combinado com os artigos 3º e 19 do Anexo I do Decreto nº 6.834/09

(estrutura regimental do Comando da Aeronáutica e do Ministério da Defesa), o marco regulatório atribui o exercício da atividade de navegação aérea civil ao Comando da Aeronáutica - COMAER.

5.6.3. Não obstante, registra-se que o Decreto nº 7.624/2011, que dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão, versa, em seu art. 9º, que o Ministério da Defesa deve ser consultado pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República sobre eventual interesse militar em aeródromos a serem concedidos e sobre o controle do espaço aéreo, indicando, caso necessário, as restrições a serem incluídas no edital e no contrato, em função de o Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA ser o Órgão Central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB.

5.6.4. Em atendimento ao disposto acima, o então Ministério da Infraestrutura, por meio do Ofício nº 165/2022/DPR/SAC, de 06 de dezembro de 2022 (SEI nº 6594478), consultou o Comando da Aeronáutica (COMAER) acerca do eventual interesse militar no aeródromo em comento, bem como acerca das questões relativas ao controle do espaço aéreo, indicando, caso necessário, as restrições a serem incluídas no edital e no contrato.

5.7. Em resposta, o Comando da Aeronáutica encaminhou o Ofício nº 64/4SC4/17319 (SEI nº 6653763), de 20 de dezembro de 2022, que afirmou a essa Secretaria não haver interesse em administrar a área destinada à aviação civil do referido aeródromo. Ademais ressaltou que *"a prestação do Serviço de Navegação Aérea pelo DECEA no aeródromo de Cabo Frio (SBCB) não consta nem está prevista no planejamento daquele Departamento. Tal atividade encontra-se sob concessão para a entidade autorizada Costa do Sol Operadora Aeroportuária S/A, nos termos da Portaria DECEA nº 494-T/CCO2, de 04.11.2011."*

5.8. Nesse contexto, diante das considerações apresentadas pelo município e pelo DECEA, conforme disposto nas considerações desta unidade técnica (SEI nº 6816011), sugeriu-se a harmonização das cláusulas 2.2 e 3.21 do contrato, bem como do Anexo VII (Matriz de riscos), de modo a aclarar as obrigações e os riscos da concessionária sobre a prestação do serviço de navegação aérea. Em resposta, foram incluídos itens na minuta de contrato e anexo com a possibilidade de transferência dos serviços de telecomunicações e de tráfego aéreo (EPTA) ao futuro concessionário, em substituição ao atual operador, desde que previamente autorizado pela autoridade competente do COMAER/DECEA.

5.9. Por sua vez, a matriz de riscos passou a prever como risco do concessionário a adoção de medidas necessárias para garantir a continuidade desses serviços e como risco do poder concedente a *"descontinuidade do serviço de navegação aérea relacionado à operação do AEROPORTO por fatores alheios ao controle da CONCESSIONÁRIA, incluindo, mas sem se limitar a, atrasos decorrentes da demora na obtenção de autorização para a prestação desse serviço, quando os prazos de análise do órgão competente ultrapassar as previsões legais e desde que tal atraso não seja imputável à Concessionária."*

5.10. Por oportuno, em linha com o exposto nesta seção, cumpre informar que, em função de o COMAER não ter indicado quaisquer restrições ligadas ao controle do espaço aéreo para inclusão no edital e no contrato, quaisquer temas adicionais afetos às atividades de proteção ao voo devem ser tratados diretamente pelo delegatário com o órgão competente, o Comando da Aeronáutica, e, portanto, não são objeto de análise por parte desta SAC.

5.11. **Características da Concessão:**

5.12. No tocante às características da concessão, conforme documentos apresentados pelo município, tem-se uma concessão comum dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Aeroporto de Cabo Frio, nos termos da Lei nº 8.987/1995. A contratação será precedida de licitação na modalidade leilão, a ser julgada pelo critério de maior oferta pela outorga, a ser paga ao poder concedente.

5.13. Estas informações fazem parte da documentação final entregue pela requerente, constantes na minuta do Edital de Licitação (SEI nº 6815970).

5.14. A licitação será processada e julgada, iniciando pela fase de credenciamento seguida da abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação das proponentes, os quais serão examinados e verificados quanto à sua autenticidade. Verificado o atendimento das exigências contidas no edital, as licitantes serão declaradas habilitadas.

5.15. Encerrada a fase de habilitação, será feita a abertura dos envelopes contendo as propostas econômicas, procedendo-se ao julgamento e classificação em ordem decrescente das propostas apresentadas pelas proponentes para a outorga fixa. Será indicada aquela licitante que poderá ser declarada vencedora ou a possibilidade de haver disputa de lances entre as proponentes classificadas cuja oferta atenda, após determinação do resultado provisório, as premissas do certame. Processada eventual fase de lances viva-voz, será declarada vencedora aquela que, cumpridos os demais requisitos do edital, apresentar o maior valor de outorga fixa, a ser paga ao poder concedente.

5.16. Julgada a licitação, a Comissão de Licitação dará ciência aos interessados e, respeitando o prazo legal para interposição de recursos, apresentará relatório à autoridade competente indicando a ordem de classificação dos licitantes, para homologação e adjudicação do objeto ao licitante vencedor.

5.17. Conforme previsão contratual, em especial na cláusula 2.16, a outorga terá prazo de 26 (vinte e seis) anos e 1 (um) mês, contados a partir da data de emissão da ordem de serviço. O prazo poderá ser ajustado para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que respeitados os limites da legislação e do Convênio de Delegação, conforme previsto na cláusula 2.17 do contrato. Com isso, verifica-se que o prazo da concessão de que trata a presente nota técnica não poderá ultrapassar o termo final da vigência do convênio, qual seja 19 de maio de 2049.

5.18. A remuneração da Concessionária será a receita bruta composta pelas receitas tarifárias e pelas receitas não tarifárias provenientes da exploração da infraestrutura e da área objeto da concessão, nos termos disciplinados no contrato e conforme previsto na cláusula décima primeira do Convênio de Delegação nº 25/2014 (SEI nº 0331208).

5.19. Por oportuno, ressalta-se que ao determinar os valores das tarifas aeroportuárias, caberá ao delegatário atender ao disposto na legislação e em sua regulamentação vigente, em especial nas Leis nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973; nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989; e nº 9.825, de 23 de agosto de 1999; bem como na regulamentação da ANAC aplicável, conforme estabelecido na Resolução ANAC nº 392, de 6 de setembro de 2016, que dispõe sobre o regime tarifário aplicável aos aeródromos públicos delegados aos estados, municípios e Distrito Federal ou explorados pelo Comando da Aeronáutica, ou àquela que venha a substituir o normativo.

5.20. Com relação à delimitação do sítio aeroportuário, essa Secretaria identificou incongruências na documentação apresentada, nos seguintes termos:

O ANEXO I – Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) apresenta o Sítio Aeroportuário como a “área de terras no Município de Cabo Frio na qual está instalado o Aeroporto localizado na Estrada Velha do Arraial do Cabo, s/n Praia Sudoeste, Cabo Frio - RJ, 28900-000, bem como eventuais áreas contíguas que venham a ser incorporadas em eventual expansão do Aeroporto;”, conforme item 2.1.23 daquele anexo. Em adição, o item 4, que trata do Complexo Aeroportuário afirma que “4.1. A área patrimonial do Aeroporto Internacional de Cabo Frio é de 173,15 há”. Sobre o tema, não foi localizada planta do sítio, motivo pelo qual solicita-se envio para que o Departamento de Outorgas e Patrimônio desta SAC possa conferir a poligonal com as matrículas do sítio.

5.21. Em resposta, o município esclareceu que a área patrimonial de referência é o que consta Plano Diretor do Aeroporto (página 31), aprovado pela ANAC em 2019.

5.22. Sobre o tema, o então Departamento de Outorgas e Patrimônio (DEOUP) desta SAC analisou o trecho e fez as seguintes considerações:

“Entende-se como razoável o Município na qualidade de delegatário da União na exploração do Aeroporto e de poder concedente na concessão pretendida, declarar como área patrimonial e objeto da concessão, a que consta no Plano Diretor aprovado pela ANAC em 2019, visto se tratar de área afetada a infraestrutura aeroportuária civil, nos termos do art. 38, da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

Apenas a título de sugestão, entende-se prudente que o Município acrescente essa informação ao Contrato/PEA e avalie a possibilidade de anexar o mencionado Plano Diretor ao documento, de forma a ficar claro para todos os interessados qual a referência utilizada para se definir o sítio aeroportuário. Por exemplo:

“4.1. A área patrimonial do Aeroporto Internacional de Cabo Frio é de 173,15 ha, conforme Plano Diretor do Aeroporto, aprovado pela Portaria nº 2.644/SIA, de 28 de agosto de 2019, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).”

5.23. O Município acatou a recomendação ao incluir na minuta do contrato de concessão a cláusula 2.4 que reproduz o texto modelo apresentado pelo então DEOUP/SAC.

5.24. **Exploração Aeroportuária - melhorias e gestão:**

5.25. O Plano de Exploração Aeroportuária - PEA, Anexo I do Contrato de Concessão (SEI nº 6815965), detalha e especifica o objeto da concessão, além de trazer as premissas que orientarão as obrigações e condições de exploração do aeroporto. São apresentados ainda os elementos aeroportuários obrigatórios a serem disponibilizados pela concessionária ao longo do contrato e as obrigações relativas ao Plano de Gestão da Infraestrutura (PGI). Estabelece o nível de serviço por meio dos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento e os planos para a continuidade do funcionamento adequado do Aeroporto em situações específicas.

5.26. Acerca dos investimentos em infraestrutura a serem realizados durante a concessão, o PEA apresenta as diretrizes para elaboração, pela concessionária, do Plano de Gestão da Infraestrutura (PGI), do Programa de Melhorias da Infraestrutura (PMI) e do Plano de Qualidade de Serviço (PQS). Os indicadores de qualidade de serviço, através dos quais será possível avaliar a qualidade da prestação dos serviços encontram-se dispostos no Apêndice A do documento. O monitoramento da concessão pelo Poder Concedente utilizará especialmente o PGI, que deverá descrever as ações de gestão da infraestrutura, baseadas em avaliações programadas das condições das instalações, rotinas de auto-inspeção, manutenção preventiva e coordenada, expansão e modernização da infraestrutura.

5.27. As adequações necessárias às infraestruturas para corrigir não conformidades e ajustar sua capacidade e nível de serviço de atendimento aos usuários estão dispostas no item 8 daquele Anexo. Em particular, a Concessionária, sob supervisão do Poder Concedente, terá o prazo de até vinte e quatro meses, contados da emissão da Ordem de Serviço, denominado Período de Adequação, para realizar os investimentos e medidas necessárias para efetivar os respectivos ajustes necessários, elencados no item 8.4 e subitens.

5.28. Ressalta-se ainda que não há previsão de investimentos a serem realizados pelo Poder Concedente.

5.29. **Da viabilidade econômico-financeira:**

5.29.1. Foram apresentados os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), conforme SEI nº 4694301, nos quais é possível observar o fluxo de caixa livre da firma, resultante das projeções de demanda de passageiros, movimento de aeronaves, das receitas tarifárias e não tarifárias, das despesas operacionais e dos investimentos, e que deu origem aos índices econômicos previstos na alínea "e", inciso III, do § 1º do art. 12 do PGO, quais sejam, Fluxo de Caixa Livre da Firma, Valor Presente Líquido (VPL) e Taxa Interna de Retorno - TIR.

5.29.2. Em que pese não ser de competência desta Secretaria avaliar qualitativamente a modelagem econômico-financeira da concessão, este Departamento, amparado no prisma da necessidade de atendimento aos índices econômicos previstos, destacados acima, verificou inicialmente algumas incoerências e inconsistências na modelagem financeira e entre os resultados do estudo de viabilidade e as minutas dos documentos jurídicos apresentados, os quais afetavam a correta análise dos referidos indicadores. Ato contínuo, este Departamento solicitou à Prefeitura Municipal de Cabo Frio ajustes que entendeu necessários para a correta extração dos aludidos indicadores. Adicionalmente, sugeriu-se aprimoramentos na modelagem econômico-financeira baseados na experiência e nas melhores práticas que vêm sendo utilizadas em modelagens de concessão de infraestrutura no Governo Federal, cuja aceitação seria de livre conveniência do delegatário. Ressalta-se que todos os apontamentos e ajustes solicitados e recomendados encontram-se nos e-mails anexados à presente Nota Técnica (SEI nº 6816314).

5.29.3. Cumpre repisar, por fim, que as considerações aqui presentes não têm por finalidade intervir na autonomia da Prefeitura Municipal de Cabo Frio para modelar o processo de concessão do aeroporto (do qual detém delegação). Neste sentido, a proponente tem independência para seguir suas premissas e parâmetros, as quais formam a base da modelagem econômico-financeira do projeto. O escopo da presente nota técnica não compreende análise qualitativa das projeções de demanda, receitas, despesas e estimação do CAPEX, cabendo esta avaliação aos seus próprios autores e aos órgãos competentes (áreas técnica, jurídica, ambiental do estado e do município e aos órgãos de controle).

5.29.4. Diante do exposto, verificou-se que os fluxos de caixa livre apresentados pelo projeto,

considerando as premissas próprias, especialmente para a projeção de demanda, assumidas pelo município, após incidência das outorgas, descontados segundo a taxa de desconto (WACC) definida, tornam o valor presente líquido do projeto igual a zero, estando assim o modelo econômico-financeiro aderente aos resultados apresentados.

6. CONCLUSÃO:

6.1. A presente Nota Técnica teve por objetivo proceder à análise do pleito da Prefeitura Municipal de Cabo Frio para a obtenção de anuência prévia deste Ministério de Portos e Aeroportos para a concessão à iniciativa privada da exploração do Aeroporto de Cabo Frio (SBCB), nos termos previstos no § 2º do Art. 3º do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011.

6.2. Diante de todo o conteúdo apresentado na presente Nota Técnica, mostra-se oportuno realizar algumas considerações finais no que tange à análise das minutas de Edital, Contrato e anexos, bem como dos EVTEA elaborados e apresentados pela Prefeitura Municipal de Cabo Frio, que têm por objeto a concessão à iniciativa privada da exploração do Aeroportos Cabo Frio. São elas:

a) Em 09 de novembro de 2022, o Município de Cabo Frio solicitou oficialmente a esta Pasta Ministerial, mediante Ofício nº 519/2022/GAPRE (SEI nº 6482286), complementado pelo Ofício nº 521/2022/GAPRE (SEI nº 6500152), de 11 de novembro de 2022, e pelo Ofício nº 06/2022 (SEI nº 6811679), de 02 de dezembro de 2022, a anuência do então Ministério da Infraestrutura para a realização de licitação na modalidade de concessão comum à iniciativa privada para exploração do Aeroporto de Cabo Frio;

b) Em atendimento ao art. 9º do Decreto 7.624/2011, esta SAC realizou consulta formal ao COMAER acerca de eventual interesse militar no aeródromo a ser concedido e sobre questões afetas ao controle do espaço aéreo, por meio do Ofício nº 165/2022/DPR/SAC, de 06 de dezembro de 2022 (SEI nº 6594478). Em resposta, o COMAER encaminhou o Ofício nº 64/4SC4/17319 (SEI nº 6653763), de 20 de dezembro de 2022, por meio do qual informou a ausência de interesse militar na exploração do Aeroporto, bem como ressaltou que *"a prestação do Serviço de Navegação Aérea pelo DECEA no aeródromo de Cabo Frio (SBCB) não consta nem está prevista no planejamento daquele Departamento. Tal atividade encontra-se sob concessão para a entidade autorizada Costa do Sol Operadora Aeroportuária S/A, nos termos da Portaria DECEA nº 494-T/CCO2, de 04.11.2011."* Sobre o tema, reitera-se que as cláusulas editalícias bem como contratuais que tratam de assuntos afetos ao controle do espaço aéreo devem ser tratadas diretamente com o órgão competente, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), e, portanto, não são objeto de análise por parte desta SAC-MPOR.

c) Após interações realizadas entre representantes deste Departamento e da Prefeitura Municipal de Cabo Frio visando sanar incongruências nos documentos apresentados, foram apresentadas as versões finais das minutas de Edital (SEI nº 6815970), Contrato (SEI nº 6815965) e dos EVTEA (SEI nº 6815985), com destaque para a Modelagem Econômico-Financeira. Após a realização de todos os ajustes solicitados por esta área técnica, verificou-se que os fluxos de caixa livre apresentados pelo projeto, considerando as premissas próprias, especialmente para a projeção de demanda, assumidas pelo município, após a incidência da Outorga Fixa, e descontados segundo a taxa de desconto (WACC) definida, tornam o Valor Presente Líquido do projeto igual a zero, estando assim o modelo econômico-financeiro aderente aos resultados apresentados.

d) Da análise de compatibilidade entre o conteúdo das minutas de edital e contrato ora propostas com o disposto no Decreto nº 7.624/11, nos termos dos Convênios de Delegação celebrado entre a União e o município e, ainda, nas demais legislações aplicáveis ao caso, conclui-se que, do ponto de vista das competências institucionais deste Departamento, não há óbice para a anuência prévia pleiteada.

6.3. Nesse contexto, com fulcro no art. 5º, II, "c", da Portaria MInfra nº 46, de 11 de março de 2021, que delega ao Secretário Nacional de Aviação Civil a competência para conferir anuência prévia para a concessão à iniciativa privada dos aeródromos civis públicos delegados aos Estados, Distrito Federal e municípios, propõe-se, para análise, a minuta de portaria em anexo (SEI nº 6815906), que confere a

anuência prévia deste Ministério de Portos e Aeroportos ao Município de Cabo Frio, a fim de proceder à realização de licitação para concessão à iniciativa privada da exploração do Aeroporto de Cabo Frio, localizado no estado do Rio de Janeiro.

6.4. Desta feita, sugere-se a submissão da presente nota para apreciação do Secretário Nacional de Aviação Civil, bem como encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto a este Ministério, com o propósito de analisar se há algum óbice para edição e publicação da minuta de portaria ora proposta.

6.5. Ressalta-se, por fim, que, caso seja concretizada a concessão pretendida, os autos do presente processo deverão ser encaminhados a este Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias para que seja realizado o acompanhamento do plano para aplicação dos recursos derivados da concessão, conforme § 3º do art. 12, anexo, da Portaria nº 183/2014.

6.6. À consideração superior.

DANIEL MEIRELES TRISTÃO

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

De acordo. Encaminhe-se o presente processo ao Secretário Nacional de Aviação Civil do Ministério de Portos e Aeroportos para aprovação da presente Nota Técnica, com sugestão de encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica junto a este Ministério.

RAFAEL PEREIRA SCHERRE

Diretor do Departamento de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meireles Tristao, Especialista de Políticas Públicas**, em 14/02/2023, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Pereira Scherre, Diretor de Outorgas, Patrimônio e Políticas Regulatórias Aeroportuárias**, em 14/02/2023, às 11:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6815898** e o código CRC **3C6683D5**.



Referência: Processo nº 50000.040694/2022-18



SEI nº 6815898

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: