



Plano de Logística e Investimentos do Estado de São Paulo | PLI-SP 2050

**EXAME DE ASPECTOS JURÍDICOS,
INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS – TOMO 4:
AEROPORTOS E DUTOVIAS**

Produto D-18

Produto D18: EXAME DE ASPECTOS JURÍDICOS, INSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS – AEROPORTOS E DUTOVIAS

CÓDIGO DO DOCUMENTO

D-18 – Tomo 4

TÍTULO

Exame de aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios / Aeroportos e Dutovias

ELABORAÇÃO

Consórcio Concremat-Transplan

CONTRATO

Contrato nº 22.607-5

CONTRATAÇÃO

Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL) – Governo do Estado de São Paulo

FINANCIAMENTO

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

OBSERVAÇÕES

Este documento técnico, denominado Exame de aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios / “Aeroportos” e “Dutovias”, corresponde ao Produto D18 (Tomo 4) do “Desenvolvimento e elaboração do Plano de Logística e Investimentos do Estado de São Paulo (PLI/SP – 2050)” (Contrato nº 22.607-5).

O produto é um dos entregáveis da Etapa 4 – Proposta de Intervenções Logísticas – Plano de Ação.

VERSÃO	DATA	CONTEÚDO DAS MODIFICAÇÕES
R00	05/05/2026	Versão inicial

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 8-1 Área das concessões de distribuição de gás canalizado em São Paulo	81
Figura 8-2 Competência sobre o Gasoduto "Subida da Serra" (ACO nº 3.688)	83

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Aeródromos paulistas autorizados, interditados e excluídos em março de 2026	24
Tabela 2 - Redução de base de cálculo nas saídas internas de QAV	47

SUMÁRIO

Apresentação	7
Sumário Executivo	8
1. Introdução	12
2. Aeroportos	13
3. Regulamentação aplicável ao setor aeroportuário	17
3.1. Arcabouço regulatório da ANAC	17
3.1.1. Interface com o decea e a proteção do entorno aeroportuário	20
3.2. Regulamentação aplicável aos serviços aeroviários	21
4. Infraestrutura aeroportuária em São Paulo	24
4.1. Aeródromos com situação cadastral diferenciada	24
5. Gestão dos aeroportos públicos no estado	28
5.1. Aeroportos federais	28
5.1.1. Aeroporto internacional de viracopos	28
5.1.2. Aeroporto internacional governador andré franco montoro (guarulhos)	32
5.1.3. Aeroporto de congonhas	34
5.1.4. Aeroporto campo de marte	36
5.2. Aeroportos estaduais	38
5.3. Aeródromos municipais	41
5.4. Aeródromo privado sob regime de autorização	44
6. Incentivos fiscais, tributação e a transição da reforma tributária	45
6.1. Tributação atual sobre a atividade aérea — panorama geral	45
6.1.1. Tributação sobre a venda de passagens aéreas	45
6.1.2. Tributação sobre o QAV — o regime de ICMS e os convênios do CONFAZ	47
6.1.3. Experiência comparativa dos estados	48
6.1.4. O modelo de assento fiscal — proposta para São Paulo	49
6.2. A reforma tributária e seus impactos sobre a aviação	51
6.2.1. A CBS e o IBS sobre o QAV a partir de 2027	51
6.2.2. O CBS e o IBS sobre as passagens aéreas — incidência e local de embarque	53
6.2.3. Impacto do IBS e da CBS sobre os serviços aeroportuários	54
6.2.4. Impacto econômico estimado e posição da indústria	55
6.3. Biocombustíveis (SAF) e hubs verdes	55
6.4. O IPVA como instrumento de política aeronáutica	56
6.4.1. Histórico e a EC nº 132/2023	56
6.4.2. As imunidades e São Paulo	56
6.5. Utilização do FNAC e implantação do FEAR/SP	57
6.5.1. O Fundo Nacional de Aviação Civil	57
6.5.2. Os limites do FNAC e a justificativa para o FEAR/SP	58

6.5.3.	O fundo estadual de aviação regional do estado de São Paulo — FEAR/SP	58
6.6.	Exploração fundiária do entorno aeroportuário como receita acessória	60
6.6.1.	O conceito de aerotrópole e a experiência internacional	60
6.6.2.	O marco normativo federal — programa Investe+ Aeroportos.....	61
6.6.3.	O contexto paulista — as concessões estaduais e o modelo de receita acessória ..	61
6.6.4.	Instrumentos jurídicos e urbanísticos para a implementação.....	62
6.6.5.	Mapeamento das áreas patrimoniais	62
6.6.6.	Regime jurídico da área aeroportuária — limitações e oportunidades	63
6.7.	Modelos de concessão e destinação dos aeroportos remanescentes	63
6.7.1.	O programa AmpliAr	64
6.7.2.	Instrumentos de viabilização econômica dos aeroportos de menor porte	65
6.7.3.	Integração multimodal e zoneamento aeroportuário	66
6.7.4.	Licenciamento ambiental e urbanístico	68
7.	Conclusão: Aeroportos	71
8.	Dutovias	76
8.1.	Panorama jurídico-regulatório e desafios para o horizonte de 2050.....	76
8.2.	Desafios jurídico-regulatórios para a expansão e modernização do setor	81
8.2.1.	A fronteira do <i>city gate</i> : conflitos de competência regulatória entre União e Estado ..	82
8.2.2.	Prorrogação das concessões de distribuição: janela de oportunidade regulatória ..	85
8.2.3.	Adaptação da infraestrutura dutoviária à transição energética: biometano, hidrogênio e CCS	87
8.2.4.	Acesso de terceiros à infraestrutura e mercado livre: dimensão estadual.....	91
8.2.5.	Aspectos fundiários: servidões, desapropriações e licenciamento ambiental.....	92
8.3.	Conclusão: Dutovias	94
	Apêndice A – relação de aeródromos de uso público no Estado de São Paulo.....	96

Apresentação

O presente Relatório, denominado “Aeroportos” e “Dutovias”, constitui o quarto tomo do “Produto D18 – Exame de aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios”, referente à “Etapa 4 – Proposta de Intervenções Logísticas – Plano de Ação”, sendo identificado como o relatório de Produto D18 – Tomo 4: Aeroportos e Dutovias.

Inicialmente previsto para a Etapa 4, o Produto D18 foi desmembrado e antecipado, a fim de viabilizar a abordagem progressiva dos temas e assegurar a assertividade na tomada de decisões previamente à elaboração do Plano de Ações. O Produto foi então subdividido em cinco Tomos: (i) Tomo 1: “Governança” e “Arcabouço jurídico / Meio Ambiente”; (ii) Tomo 2: “Modelo de negócios e garantias” e “Hidrovias”; (iii) Tomo 3: “Rodovias” e “Ferrovias”; (iv) Tomo 4: “Aeroportos” e “Dutovias”; e (v) Tomo 5: “Portos” e, por fim, a consolidação final do Produto D18.

O tópico referente aos Aeroportos apresenta o exame dos aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios aplicáveis à infraestrutura aeroportuária e aos serviços aeroviários no Estado de São Paulo, no âmbito do PLI-SP 2050. Trata-se de levantamento das normas federais e estaduais incidentes sobre o setor, bem como de análise da organização da malha aeroviária paulista, dos modelos de gestão aeroportuária, das delegações federais, das concessões estaduais, dos aeródromos municipais, dos instrumentos de incentivo e dos impactos decorrentes da transição tributária.

Apresenta-se, também, diagnóstico da infraestrutura aeroviária paulista, incluindo os aeroportos federais localizados no Estado, a rede estadual concedida à iniciativa privada, os aeródromos municipais, os aeródromos privados autorizados e os ativos com situação cadastral diferenciada perante a ANAC. O Produto examina, ainda, instrumentos de fomento à aviação regional, incentivos fiscais, efeitos da Reforma Tributária, possibilidades de financiamento estadual, exploração de receitas acessórias, integração multimodal, proteção do entorno aeroportuário e licenciamento ambiental e urbanístico.

A mesma lógica foi adotada em relação às Dutovias, tema explorado após conclusão do modal aeroportuário. Para além do breve panorama do desenvolvimento histórico do setor no país e no Estado de São Paulo, desde a criação do monopólio de exploração pela Petrobras até o momento atual, com as implicações da publicação da Nova Lei do Gás no setor de distribuição do gás canalizado, foram apresentados os desafios jurídico-regulatórios para a expansão e modernização do setor. A análise explorou os conflitos de competência entre o ente nacional e estadual, a janela de oportunidade regulatória envolvendo a renovação das concessões de distribuição, a necessidade de adaptação da infraestrutura à transição energética, bem como o acesso dessa infraestrutura por terceiros, com a liberalização do mercado de gás, e os gargalos fundiários identificados, envolvendo servidões de passagem, desapropriações e licenciamento ambiental.

O conteúdo apresentado servirá de base para o desenvolvimento do Plano de Ações do PLI-SP 2050 nos setores aeroviário e dutoviário, subsidiando a tomada de decisão quanto ao arranjo institucional necessário, à segurança jurídica das delegações e concessões, à preservação da capilaridade das malhas e à definição de instrumentos de apoio à aviação regional no horizonte de planejamento previsto.

Sumário Executivo

O presente Tomo 4 do Produto D-18 do PLI-SP 2050 abrange dois modais de transporte: aeroportos e dutovias. Tendo sido inicialmente previsto para a Etapa 4, foi antecipado para viabilizar o tratamento progressivo dos temas e dar suporte ao Plano de Ações.

Com relação setor aeroportuário, o relatório analisa a competência da União, do Estado e dos Municípios; a regulação federal aplicável à infraestrutura aeroportuária; a rede paulista de aeródromos; os modelos de gestão dos aeroportos públicos e privados; os incentivos fiscais; os efeitos da Reforma Tributária; os instrumentos de financiamento; a exploração econômica de áreas aeroportuárias; e as alternativas para aeroportos regionais e municipais de menor porte.

A principal conclusão é que o desenvolvimento do setor aeroviário paulista não depende apenas de obras de infraestrutura. Ele depende também de maior coordenação institucional, segurança jurídica, regulação contratual, apoio técnico aos Municípios, preservação da rede regional, instrumentos fiscais adequados, fontes estáveis de financiamento, integração com o planejamento urbano e acompanhamento permanente das normas e regulamentos federais.

O setor aeroviário é regulado de forma predominante pela União, que detém a competência para explorar a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária, diretamente ou por autorização, permissão ou concessão. Também cabe à União legislar sobre direito aeronáutico. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) regula e fiscaliza a aviação civil, e o Comando da Aeronáutica, por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo, atua sobre o controle do espaço aéreo e sobre a proteção do entorno dos aeroportos. Tanto o Estado de São Paulo como os municípios somente operam aeródromos públicos quando celebram Convênio de Delegação com a União.

As principais informações sobre a gestão, o perfil operacional e a classe de cada um dos aeródromos identificados no Estado, com base nas informações obtidas na base de dados da ANAC em março de 2026¹, estão consolidadas no Apêndice A – Relação de Aeródromos de Uso Público no Estado de São Paulo.

A análise evidencia que a malha aeroviária paulista não pode ser compreendida apenas pela presença de voos comerciais regulares. Os aeródromos regionais e municipais também exercem função pública relevante, apoiando serviços de saúde, defesa civil, segurança, agricultura, atividades empresariais e deslocamentos em regiões distantes dos grandes aeroportos. A preservação desses ativos é necessária para manter a presença territorial da aviação no Estado.

Os aeroportos federais têm papel decisivo no sistema paulista. Viracopos exige acompanhamento específico, devido à relevância logística do terminal e à incerteza associada à sua situação contratual. Mudanças no contrato de concessão federal podem afetar investimentos, qualidade dos serviços, transporte de cargas e conexões dos demais aeroportos do interior paulista. Guarulhos também deve ser monitorado, pois sua ampliação de capacidade pode redistribuir parte do tráfego aéreo no Estado. Congonhas apresenta efeitos relevantes sobre a rede estadual e sobre o planejamento urbano da capital, em razão de sua ampliação e do processo de internacionalização.

A rede estadual concedida constitui o principal campo de atuação direta do Estado. O modelo de concessão em blocos permitiu transferir a operação à iniciativa privada e reunir aeroportos com diferentes perfis econômicos no mesmo contrato, permitindo que aeroportos com maior demanda contribuam para a sustentação de aeroportos menores.

¹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Aeródromos públicos: características gerais. Brasília, DF: ANAC, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/areas-de-atuacao/aerodromos/aerodromos-publicos/aerodromos-publicos-caracteristicas-gerais>. Acesso em: 30 mar. 2026.

Já a rede municipal é a que apresenta o maior risco de descontinuidade operacional. Muitos aeródromos municipais possuem infraestrutura simples e operação voltada à aviação geral, agrícola e emergencial, ao mesmo tempo que precisam cumprir normas da ANAC e observar restrições do DECEA, o que pode levar a casos de interdição e exclusão cadastral de aeródromos municipais. As interdições ocorrem quando há deficiência de manutenção, proteção operacional, segurança ou regularidade do aeródromo, ocasião na qual são suspensas as operações de pouso. Já as exclusões cadastrais implicam em perda mais grave, pois retiram formalmente o aeródromo do cadastro da ANAC.

Nos casos analisados, normalmente a exclusão decorreu de conflito entre a expansão urbana e a manutenção da infraestrutura aeroportuária, gerando custos políticos para manutenção do aeródromo, fenômeno que reduz a presença territorial da aviação e pode se repetir em outros municípios do Estado.

Já a tributação é tratada no Produto como instrumento de política pública. No regime atual, o combustível de aviação, denominado QAV, é o principal campo de atuação fiscal do Estado, mas pode ser mais bem direcionado. O relatório indica que, em vez de conceder redução tributária de forma genérica, o Estado pode condicionar o benefício à entrega de resultados verificáveis, como oferta de assentos, novas rotas ou atendimento regional. Esse modelo é identificado como “assento fiscal”, entendido como benefício fiscal vinculado à oferta efetiva de serviço aéreo.

A Reforma Tributária altera esse cenário. A substituição gradual do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços, IBS, reduz a autonomia estadual sobre a tributação do QAV. Isso limita o uso futuro do ICMS como principal instrumento de incentivo à aviação regional. Por isso, o período de transição deve ser usado para estruturar instrumentos alternativos, como fundos estaduais, programas de apoio técnico, incentivos condicionados a resultados e mecanismos contratuais de fomento.

O Estado deve monitorar esses efeitos durante a regulamentação e a implementação da Reforma Tributária.

O IPVA sobre aeronaves, após a Reforma Tributária, também pode ser usado como instrumento de política pública. O Estado pode desenhar regras que considerem finalidade da aeronave, uso regional, atividade econômica e critérios ambientais.

O relatório propõe, ainda, a criação do Fundo Estadual de Aviação Regional do Estado de São Paulo (FEAR/SP), que teria função complementar ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC). Sua finalidade seria apoiar aeroportos regionais, aeródromos municipais, rotas inaugurais, infraestrutura mínima, uso de combustíveis sustentáveis e atração de operadores.

A exploração econômica de áreas aeroportuárias e de seu entorno também é apresentada como fonte de receita complementar. Para que aeroportos regionais não sejam dependentes exclusivamente de tarifas aeroportuárias, as áreas disponíveis podem receber usos comerciais, logísticos, industriais ou de serviços, desde que respeitem as normas da ANAC, as zonas de proteção do DECEA e a legislação urbanística municipal. Para tanto, o Estado precisa mapear áreas, verificar titularidade, identificar restrições e definir instrumentos jurídicos adequados.

O licenciamento ambiental e urbanístico é outro ponto de atenção levantado no relatório, considerando que obras aeroportuárias podem depender de análise da CETESB, ANAC, ARTESP, SEMIL, Corpo de Bombeiros e dos Municípios.

A ausência de coordenação entre esses órgãos pode atrasar investimentos, sendo necessário implementar procedimento integrado, com etapas claras, documentos padronizados e comunicação entre órgãos. Essa medida pode reduzir incerteza nos contratos de concessão e nos projetos de adequação de aeródromos municipais e regionais.

Em síntese, o Produto D18-7 conclui que o setor aeroviário paulista exige política pública integrada. A expansão da infraestrutura deve ser acompanhada de segurança jurídica, coordenação federativa, apoio técnico aos Municípios, preservação dos aeródromos regionais, revisão dos incentivos fiscais, adaptação à Reforma Tributária, exploração adequada de receitas complementares e integração com o planejamento urbano e logístico.

Já com relação ao modal dutoviário, o relatório examina o panorama jurídico-regulatório do setor e os principais desafios para sua expansão e modernização até 2050. A análise parte do histórico institucional do setor, que remonta à criação do monopólio federal com a fundação da Petrobras em 1953, passando pela abertura ao capital privado iniciada com a Emenda Constitucional nº 9/1995 e consolidada pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) e, mais recentemente, pela Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021). No plano estadual, a regulação dos serviços de distribuição de gás canalizado é exercida pela ARSESP, agência que sucedeu à CSPE em 2007. A distribuição no Estado é operada por três concessionárias — Comgás (área leste, contrato vigente até 2049), Necta Gás (área noroeste, com contrato encerrando em maio de 2030) e Naturgy (área sul, com contrato encerrando em dezembro de 2029) —, sendo que a proximidade do vencimento das últimas duas abre uma janela regulatória de especial relevância.

O documento identifica e aprofunda cinco aspectos centrais de desafios jurídico-regulatórios. O primeiro diz respeito à fronteira entre as competências federal e estadual no setor de gás, materializada na controvérsia sobre o Gasoduto "Subida da Serra", objeto da Ação Cível Originária nº 3.688 no Supremo Tribunal Federal. A disputa gira em torno da classificação do gasoduto — se de transporte (competência federal, regulado pela ANP) ou de distribuição (competência estadual, regulado pela ARSESP) —, com implicações diretas sobre o sistema tarifário e o abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo. Após tentativas frustradas de conciliação encerradas em junho de 2025, o processo aguarda julgamento. O desfecho do caso estabelecerá precedente determinante para a delimitação das competências federativas em matéria de gás natural.

O segundo aspecto envolve a decisão sobre o modelo de continuidade das concessões de distribuição da Necta e da Naturgy. O documento analisa as alternativas de prorrogação contratual e de nova licitação, apontando vantagens e limitações de cada via. A prorrogação, regulada pela Lei Estadual nº 16.933/2019, oferece continuidade operacional e menor custo de transição, mas impõe restrições às alterações contratuais. A nova licitação, por sua vez, permite maior liberdade para estruturar obrigações compatíveis com a agenda de descarbonização e de transição energética, mas exige planejamento robusto e envolve riscos de transição.

O terceiro aspecto trata da adaptação da infraestrutura dutoviária aos combustíveis da transição energética - biometano, hidrogênio de baixa emissão de carbono e captura e armazenamento de carbono (CCS). No que se refere ao biometano, o arcabouço regulatório está mais avançado: a Lei dos Combustíveis do Futuro (Lei nº 14.993/2024), o Decreto Federal nº 12.614/2025, as deliberações da ARSESP (em especial a Deliberação nº 744/2017 e a recente Deliberação nº 1.765/2025, que criou a TUSD-Verde) e a Resolução ANP nº 982/2025 formam um conjunto normativo em consolidação. O hidrogênio, por sua vez, ainda carece de regulamentação específica tanto no plano federal quanto no estadual. Já o CCS tem seu marco legal estabelecido pela Lei nº 14.993/2024 e pela Lei nº 15.103/2025, embora a regulamentação infralegal ainda esteja em construção, com destaque para o projeto-piloto da Petrobras em desenvolvimento.

O quarto eixo aborda o acesso não discriminatório de terceiros à infraestrutura de distribuição e o mercado de consumidores livres. A ARSESP detém competência expressa para disciplinar esse acesso por meio da TUSD, cujo regime vem sendo progressivamente aprimorado. O mercado livre de gás canalizado no Estado encontra fundamento na Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024 e na Deliberação ARSESP nº 1.061/2020.

O quinto eixo engloba os aspectos fundiários e de licenciamento ambiental, identificados como gargalos para a expansão da malha dutoviária. A constituição de servidões administrativas por meio de Declaração de Utilidade Pública (DUP) expedida pela ANP e os procedimentos de desapropriação tendem a ser morosos e litigiosos, especialmente em áreas com elevada ocupação territorial - como é o caso de São Paulo. No campo ambiental, o novo marco geral do licenciamento (Lei nº 15.190/2025) e a possibilidade de enquadramento de empreendimentos estratégicos no Licenciamento Ambiental Especial (LAE), instituído pela Lei nº 15.300/2025 - ainda objeto da ADI nº 7.919 no STF -, podem representar avanços significativos para a viabilização de projetos estruturantes.

As conclusões do estudo apontam que o Estado de São Paulo enfrenta, simultaneamente, duas ordens de demanda. No curto prazo, cabe ao próprio Estado decidir, no âmbito de sua competência regulatória, sobre o modelo de continuidade das concessões da Necta e da Naturgy, com atenção às metas de descarbonização estabelecidas pela Política Estadual de Mudanças Climáticas e às perspectivas de inserção de novos energéticos na rede de distribuição. No médio e longo prazo, o Estado depende da atuação federal, sobretudo a regulamentação do transporte de hidrogênio e CO₂ por dutos, a harmonização da regulação entre transporte e distribuição e a consolidação dos marcos regulatórios da transição energética.

1. Introdução

O Estado de São Paulo abriga uma das mais extensas e diversificadas redes de infraestrutura de transporte do país, e os modais aeroviário e dutoviário ocupam posição estratégica nesse conjunto.

O setor aeroportuário paulista compreende desde os grandes terminais federais (Guarulhos, Congonhas e Viracopos), até uma ampla rede de aeródromos regionais e municipais que sustentam serviços de saúde, defesa civil, segurança, agricultura e conectividade em regiões distantes dos grandes centros urbanos. O setor dutoviário, por sua vez, estrutura o abastecimento de gás natural em todo o território estadual e enfrenta, simultaneamente, a proximidade do vencimento de dois contratos de concessão de distribuição e a necessidade de adaptação a uma nova matriz energética.

O presente relatório examina os dois modais a partir de uma perspectiva jurídico-regulatória e de planejamento de longo prazo. No setor aeroviário, a análise evidencia que o desenvolvimento da malha paulista não depende apenas de obras de infraestrutura, mas também de maior coordenação institucional, segurança jurídica, apoio técnico aos Municípios, instrumentos fiscais adequados e integração com o planejamento urbano e logístico. No setor dutoviário, o relatório mapeia os principais desafios regulatórios para a expansão e modernização da malha até 2050, com atenção à fronteira entre competências federais e estaduais, aos modelos de continuidade das concessões e à incorporação dos combustíveis da transição energética.

A estrutura do relatório reflete essa dupla abordagem. A primeira parte, dedicada ao modal aeroviário, analisa a competência da União, do Estado e dos Municípios, a regulação federal aplicável, os modelos de gestão dos aeroportos públicos e privados, os incentivos fiscais, os efeitos da Reforma Tributária, os instrumentos de financiamento e as alternativas para aeroportos regionais e municipais de menor porte. A segunda parte, voltada ao modal dutoviário, examina o panorama jurídico-regulatório do setor, com especial enfoque na controvérsia federativa em torno do Gasoduto "Subida da Serra", as decisões sobre as concessões da Necta e da Naturgy, a adaptação da infraestrutura aos novos energéticos, o acesso de terceiros à rede e os aspectos fundiários e ambientais para a expansão da malha.

Nesse cenário, este relatório busca oferecer subsídios para que o Estado de São Paulo atue de forma coordenada, técnica e prospectiva na condução de ambos os setores, aspectos que serão desenvolvidos ao longo deste documento.

2. Aeroportos

O desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária no país é marcado por sucessivas mudanças institucionais, grandes oscilações no volume de investimentos e diferentes modelos de exploração e gestão dos aeroportos. A implantação da aviação civil no Brasil teve início nas primeiras décadas do século XX e se deu em um contexto global de crescente difusão do transporte aéreo e de expansão das rotas comerciais.

Embora o primeiro voo realizado em território brasileiro date de 1911, foi apenas na década de 1920 que se iniciou a estruturação institucional da aviação comercial no país. Nesse contexto, destaca-se a edição do Decreto nº 14.050/1920, que alterou a denominação da Inspeção Federal de Viação Marítima e Fluvial para Inspeção Federal de Navegação e passou a atribuir-lhe a fiscalização dos serviços de navegação aérea.

Além da atividade fiscalizatória, a Inspeção passou a desempenhar funções centrais para a organização do setor, incluindo: (i) a coordenação do plano geral de navegação aérea; (ii) o exame e a proposição de novas linhas; (iii) a emissão de pareceres sobre os planos e especificações das aeronaves destinadas aos serviços sob sua jurisdição, especialmente quanto às condições de transporte de passageiros e mercadorias; e (iv) a elaboração de estatísticas relativas aos serviços de navegação sujeitos à sua competência.

Em seguida, foram aprovados os primeiros atos normativos aplicados ao transporte aéreo, com a publicação, em 1925, do Decreto nº 16.983, que aprovou o Regulamento para os Serviços Cíveis de Navegação Aérea. O ato afirmou a soberania da União sobre o espaço aéreo nacional, disciplinou a matrícula e a navegabilidade das aeronaves, estabeleceu requisitos para habilitação e fiscalização dos aeronautas, regulamentou aeródromos, campos de pouso e demais organizações de terra, e previu que a exploração do tráfego aéreo dependeria de prévia concessão do Governo.

O setor de transporte aéreo no Brasil surge dominado por duas subsidiárias de empresas estrangeiras – a Compagnie Générale Aéropostale e a Condor Skylat. A Aéropostale passou a operar no Brasil em 1927, ligando cidades como Recife e Rio de Janeiro às rotas internacionais entre França, África e América do Sul, enquanto a Condor Syndikat, vinculada à Lufthansa, também iniciou operações no país e contribuiu para a criação da Viação Aérea Rio-Grandense – VARIG, em 1927².

Este período foi marcado pela atribuição da construção e administração dos aeroportos pela União Federal às companhias aéreas, decisão que prejudicou o investimento em novas instalações e a expansão da oferta de transporte. Sem investimentos adequados nos aeroportos, intensificou-se o uso de hidroaviões e o compartilhamento de aeródromos militares para a aviação comercial – medidas que geraram dificuldades financeiras às primeiras empresas aéreas instaladas no Brasil.

Na contramão dos escassos investimentos em aeródromos, era crescente a ideia de que a aviação seria o modal apto a promover a integração nacional. A partir desta noção, criou-se o Departamento de Aviação Civil, por meio do Decreto nº 19.902/1931; a publicação, em 1938, do Código Brasileiro do Ar, com o Decreto-Lei nº 483; e a criação do Ministério da Aviação, por meio do Decreto-Lei Nº 2.961/1941.

² BIELSCHOWSKY, Pablo; CUSTÓDIO, Marcos da Cunha. A evolução do transporte aéreo brasileiro. Revista Eletrônica Novo Enfoque, Rio de Janeiro, RJ, v. 13, n. 13, p. 72-93, 2011. Disponível em: https://web.archive.org/web/20160326215629/https://castelobranco.br/sistema/novoenfoque/files/13/artigos/7_Prof_Pablo_Marcos_Art4_VF.pdf. Acesso em: 1 maio 2026.

No mesmo período, no cenário internacional, a aviação civil e sua infraestrutura passaram a assumir papel estratégico, o que levou à realização, em 1944, da Conferência de Chicago, nos Estados Unidos, com a participação de 54 países. O encontro resultou na celebração da Convenção sobre Aviação Civil Internacional - conhecida como Convenção de Chicago - e na criação da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), posteriormente incorporada, em 1947, como agência especializada da Organização das Nações Unidas.

A OACI, desde sua constituição, tem por objetivo ampliar a uniformização e regulamentação dos países signatários da Convenção de Chicago, além de aprimoramento do setor. O Brasil promulgou essa Convenção por meio do Decreto n. 21.713/1946 e, desde então, as regras técnicas brasileiras buscam seguir os parâmetros definidos pela organização.

Este período foi marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e deu início a uma nova fase de crescimento às empresas de aviação civil no Brasil. O desenvolvimento foi facilitado pela oferta de aeronaves utilizadas no período da guerra e que, naquele momento perderam função³.

Neste período, a União Federal também retomou o controle dos aeródromos, assumindo a gestão das bases militares americanas instaladas no Nordeste. Com isso, nas décadas de 1940 e 1950, o Brasil possuía uma malha aérea que abrangia 300 cidades, com mais de 20 empresas atuantes.

Em 1951, a Comissão de Estudo do Plano Nacional de Viação recomendou a elaboração do primeiro Plano Diretor de Transporte Aéreo. A medida decorreu da rápida evolução tecnológica das aeronaves e da expansão das operações civis, que passaram a exigir desenvolvimento correspondente da infraestrutura aeroportuária.

A ampliação da aviação civil demandou o aprimoramento das estruturas terrestres, especialmente das pistas de pouso e decolagem, uma vez que a regularidade e a eficiência operacional se consolidaram como requisitos essenciais ao transporte aéreo.

A partir da década de 1960, as empresas aéreas dos países de economias mais desenvolvidas passaram a investir na construção de aeronaves comerciais de maior porte, capazes de atender a centenas de passageiros simultaneamente⁴.

A expansão desse segmento conferiu maior celeridade à reconfiguração dos aeródromos, exigindo sua modernização, notadamente no que se refere ao parque de abastecimento de aeronaves e aos terminais de embarque e desembarque.

O transporte de cargas também passou a ganhar relevância, demandando um novo tipo de equipamento de apoio, tanto para o embarque e desembarque quanto para a recepção e armazenagem⁵.

A despeito da evolução da indústria nacional de aeronaves, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por uma crise na aviação comercial brasileira, provocada pelos elevados custos de manutenção e pela forte concorrência no mercado. O número de cidades brasileiras atendidas pelas companhias aéreas foi significativamente reduzido, passando de cerca de 400

³ Entre 1943 e 1945 foram criadas diversas empresas de transporte aéreo no Brasil. Segundo Sonino (1995), isso só foi possível pela facilidade de aquisição de aviões de transporte de tropas utilizados na Segunda Guerra Mundial, associada aos relativamente baixos investimentos (o custo de aquisição de um avião DC-4 era de 400 contos de réis) e, muitas vezes, à contratação de um único piloto (Cf. nota de rodapé 1, p. 76).

⁴ Segundo Celso José Leão e Silva, a introdução de jatos como o B747-100, em 1970, com capacidade de transporte de 452 (quatrocentos e cinquenta e dois) passageiros, influenciou fortemente os aeródromos, uma vez que não bastavam apenas investimentos em pátio e pista, mas também na ampliação da capacidade dos terminais (LEÃO E SILVA, Celso José. *Transporte aéreo, infraestrutura aeroportuária e controle urbano: o estudo de caso do Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes* – Gilberto Freyre, p. 35).

⁵ BARAT, Josef. *Notas sobre a modernização da infraestrutura aeroportuária brasileira*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 1973, p. 57 e ss.

(quatrocentas) no início da década de 1960 para aproximadamente 100 (cem) em menos de uma década, fator que resultou na redução dos investimentos nos aeródromos remanescentes.

Neste período, membros importantes da Aeronáutica, observando o descompasso entre o desenvolvimento da indústria da aviação civil e a infraestrutura aeroportuária nacional, decidiram criar uma estrutura de gestão para os aeroportos, externa à Administração Direta. A decisão e sua implantação foram amplamente motivadas pelos novos instrumentos normativos voltados à reforma administrativa da época, especialmente o Decreto-Lei nº 200/1967, e o Decreto-Lei nº 900/1969.

Também foi criada a ARSA (Aeroportos do Rio de Janeiro S.A.), sociedade de economia mista cuja autorização para constituição foi conferida pela Lei nº 5.580/1970. Tratava-se do embrião do modelo de gestão indireta pretendido para o setor aeroportuário, concebido para a administração do então projetado Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, o Galeão.

Na esteira desse movimento, fortemente orientado à modernização e expansão do setor, foi posteriormente autorizada a criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), por meio da Lei nº 5.862/1972, vinculada ao Ministério da Aeronáutica.

A partir da década de 1980, alterações na política econômica nacional também passaram a impactar diretamente o setor de transporte aéreo. Não obstante a retração dos investimentos em infraestrutura aeroportuária, na década seguinte instituiu-se o Programa Federal de Desregulamentação, por meio do Decreto nº 99.179/1990, voltado à gradual abertura do mercado de aviação civil.

O Programa Federal de Desregulamentação desenvolveu-se em etapas sucessivas, entre os anos de 1990 e 2001, período marcado por crises significativas nas companhias aéreas tradicionais, cuja saúde financeira já se encontrava fragilizada desde a década anterior.

Inicialmente, o Programa Federal de Desregulamentação promoveu a redução substancial das políticas de monopólio regional e de reserva de mercado para companhias nacionais, viabilizando o ingresso de novos operadores.

Em seguida, implementou-se a flexibilização tarifária mediante a adoção de bandas de preços, em substituição ao regime de tarifas rigidamente controladas, ainda sob alguma supervisão estatal.

Por fim, consolidou-se a liberdade tarifária das companhias aéreas, com o objetivo de intensificar a concorrência intrasectorial, ainda que parcialmente mitigada pela aplicação de regras de anualidade nos reajustes tarifários.

Com o aumento expressivo no número de passageiros, surgiram dúvidas quanto à segurança e à saturação do modelo de regulação aeroportuária vigente até então. Para enfrentar esse problema, e promover a execução de medidas voltadas ao incremento da infraestrutura aeroportuária, inclusive com a alteração dos atores públicos envolvidos, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), por meio da Lei nº 11.182/2005.

Ato contínuo, estudos liderados pela agência identificaram a premência de vultosos investimentos em toda a infraestrutura aeroportuária nacional, que superariam o montante de R\$ 4,2 bilhões até o ano de 2010.

A exigência de capital deflagrou a identificação de novos formatos de exploração aeroportuária, em alternativa ou em apoio à Infraero. Foi criada a Secretaria de Aviação Civil (SAC), por meio da Lei nº 12.462/2011, vinculada à Presidência da República, e teve início a elaboração de estudos sobre novas formas e instrumentos para a exploração da atividade. Esse novo órgão retirou, originariamente, o controle da infraestrutura aeroportuária - especialmente a

supervisão, coordenação, gestão política e administração de recursos - da esfera militar, então vinculada ao Ministério da Defesa (anteriormente, Ministério da Aeronáutica).

Essa trajetória institucional revela um movimento pendular característico do setor aeroportuário brasileiro: períodos de centralização federal alternam-se com fases de descentralização e diversificação dos modelos de exploração, sempre tensionados pelo descompasso entre a evolução tecnológica da aviação civil e a capacidade do Estado de prover infraestrutura compatível.

A criação da ANAC, em 2005, e da SAC, em 2011, marcou esse percurso, ao redirecionar o setor para um modelo regulado de exploração, no qual a iniciativa privada assume papel relevante na gestão da infraestrutura aeroportuária mediante concessão, autorização ou permissão, sob a fiscalização técnica da agência reguladora.

As sucessivas rodadas de concessão dos aeroportos federais conduzidas a partir de 2011, a ampliação progressiva da delegação de aeródromos a Estados e Municípios e a recente reforma do regime de prestação dos serviços aéreos pela Lei nº 14.368/2022 (Lei do Voo Simples) consolidam a configuração institucional contemporânea do setor — caracterizada pela coexistência de múltiplos atores e regimes regulatórios articulados sob a competência normativa federal.

É nesse contexto que se insere o presente Produto, voltado à análise específica dos aspectos jurídicos, institucionais e regulatórios da infraestrutura aeroportuária no Estado de São Paulo, a partir do exame da regulamentação aplicável ao setor (Capítulo 2), passando pelo diagnóstico da infraestrutura paulista e dos perfis operacionais dos seus aeródromos (Capítulo 3), e culminando na análise das concessões federais, das concessões estaduais e demais modalidades de exploração (Capítulo 4), nas estratégias de incentivo ao setor aeroviário paulista (Capítulo 5) e nas conclusões e recomendações para o horizonte do PLI-SP 2050 (Capítulo 6).

3. Regulamentação aplicável ao setor aeroportuário

Nos termos do art. 21, XII, 'c' da Constituição Federal, compete à União explorar diretamente, ou mediante autorização, permissão ou concessão a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária. E compete-lhe, privativamente, legislar sobre o direito aeronáutico, incluída a infraestrutura aeroportuária.

Com efeito, os entes federativos subnacionais não detêm autonomia para legislar sobre normas de segurança de voo, segurança contra atos de interferência ilícita ou controle do espaço aéreo. Tais matérias permanecem sob a competência exclusiva das autoridades federais, notadamente a ANAC e o Comando da Aeronáutica (COMAER), por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

Além disso, o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), instituído pela Lei nº 7.565/1986, estabelece que os Estados e Municípios somente podem operar aeródromos de uso público mediante convênios de delegação com a União (art. 36, III), podendo a União também delegar a operação de tais aeródromos a particulares por meio de concessão ou autorização (art. 36, IV).

Dessa forma, a regulamentação aplicável ao setor é definida pela ANAC, que possui normas específicas aplicáveis a todos os aeródromos de uso público no Estado, tenham eles sido objeto de concessão, autorização a particular ou delegação aos estados e municípios. Os principais aspectos dessa regulamentação são apresentados a seguir.

3.1. Arcabouço regulatório da ANAC

A ANAC, nos termos da Lei nº 11.182/2005, é a entidade federal responsável pela regulação, fiscalização e certificação de toda a atividade da aviação civil brasileira.

Dentre as principais normas editadas pela Agência para reger as concessões de infraestrutura aeroportuária em âmbito federal, destaca-se a Resolução nº 372/2015, que disciplina a aferição e fiscalização dos Indicadores de Qualidade de Serviço (IQS) e a apresentação dos Planos de Qualidade de Serviços (PQS) e dos Relatórios de Qualidade de Serviço (RQS), pelas concessionárias.

No que tange à manutenção do equilíbrio contratual, a Resolução nº 528/2019, que estabelece os procedimentos para recomposição de fluxos de caixa marginais em revisões extraordinárias de contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária federal.

A fim de assegurar segurança jurídica em casos de extinção antecipada de contratos de concessão, a Resolução nº 533/2019 regulamenta o cálculo de indenizações para bens reversíveis não amortizados em processos de relicitação ou caducidade.

No que diz respeito à regulamentação aplicável ao setor em geral, o tema da sustentabilidade econômico-financeira é regulamentado pela Resolução nº 392/2016, que dispõe sobre o regime tarifário para aeródromos públicos delegados a Estados e Municípios. A norma concede aos delegatários a competência para estabelecer os valores das tarifas aeroportuárias, que incluem embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazia de cargas, desde que respeitada a legislação aplicável.

A conformidade operacional do setor é regulamentada pela Resolução nº 599/2020, que define o rito administrativo para apuração de infrações contratuais, bem como pela Resolução nº 753/2024, que contém diretrizes voltadas à modernização tecnológica e procedimental nos terminais aeroportuários de uso público.

Do ponto de vista operacional, o marco regulatório da ANAC é estruturado em Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil (RBACs), que estabelecem requisitos técnicos específicos por função e porte das operações.

O RBAC nº 139, por exemplo, trata da certificação operacional de aeródromos com características especiais, em razão de sua escala ou complexidade técnica, ou que operem transporte internacional. Nesses casos, para que um aeroporto obtenha e mantenha seu certificado, deve atender a requisitos de infraestrutura física, operações de salvamento e combate a incêndio, sistemas de iluminação, marcações de pista e áreas de segurança de extremidade de pista⁶.

A regulamentação prevê ainda a certificação espontânea para os demais aeródromos, a critério do operador do terminal.

Conforme as diretrizes do Manual de Certificação Operacional da ANAC⁷, a certificação dá-se pelo Acordo Específico para Certificação Operacional do Aeroporto, instrumento bilateral firmado entre o operador e a ANAC, que conduz à emissão do Certificado Operacional de Aeroporto.

Esse documento autoriza a operação conforme o Manual de Operações do Aeródromo (MOPS) aprovado para o terminal e identifica, em suas especificações operativas, os serviços aéreos nele autorizados, detalhamento técnico que substitui, com maior profundidade, a tipologia residual aplicável aos aeródromos de Classe I.

O RBAC nº 153, por sua vez, regulamenta os requisitos mínimos para operação, manutenção e resposta à emergência, sendo aplicável a todos os tipos de infraestrutura aeroportuária no país, categorizando os terminais conforme seu porte e perfil operacional, e impondo exigências técnicas proporcionais à complexidade da operação. Segundo o regulamento, a classificação de um aeródromo civil é definida em função (i) do tipo de uso dado à infraestrutura aeroportuária, (ii) do número de passageiros processados, considerando a média aritmética de movimento anual de passageiros processados no período de 3 (três) anos anteriores e (iii) do tipo de transporte aéreo que o aeródromo está apto a processar no ano corrente.

Quanto ao tipo de uso dado à infraestrutura aeroportuária, a norma dispõe que os aeródromos são classificados em "aeródromos de uso privado", nos quais são vedadas operações de transporte regular de passageiro ou carga, e "aeródromo de uso público", nos quais o seu operador está apto a processar serviço de transporte aéreo ou outras atividades de aviação civil não suportadas pelo uso privativo.

Quanto ao número de passageiros processados, os aeródromos de uso público classificam-se em: (i) Classe I: aeródromo em que o número de passageiros processados seja inferior a 200.000 (duzentos mil); (ii) Classe II: aeródromo em que o número de passageiros processados seja igual ou superior a 200.000 (duzentos mil) e inferior a 1.000.000 (um milhão); (iii) Classe III: aeródromo em que o número de passageiros processados seja igual ou superior a 1.000.000 (um milhão) e inferior a 5.000.000 (cinco milhões); e (iv) Classe IV: aeródromo em que o número de passageiros processados seja igual ou superior a 5.000.000 (cinco milhões).

⁶ O regulamento foi atualizado recentemente, e fixa três hipóteses de obrigatoriedade da certificação: (i) aeroportos com operações internacionais regulares e não regulares, em atendimento ao Anexo 14 da Convenção sobre Aviação Civil Internacional; (ii) aeroportos identificados pela ANAC como apresentando risco operacional específico, com base em avaliação técnica fundamentada; (iii) e aeroportos com operações regulares regidas pelo RBAC nº 121, hipótese em que se admite, alternativamente, o cumprimento dos elementos mínimos de infraestrutura e segurança operacional.

⁷ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária. Manual de certificação operacional de aeroportos. 2. ed. Brasília, DF: ANAC, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/aeroportos-e-aerodromos/certificacao/arquivos/manual_de_certificacao_operacional_de_aeroportos.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

Quanto ao tipo de transporte aéreo realizado, o parágrafo 153.7(c) da RBAC nº 153 reconhece três perfis operacionais distintos para fins de classificação dos aeródromos públicos⁸.

Como se verá ao longo deste produto, no portfólio paulista, este é o perfil predominante, já que a maior parte dos aeródromos delegados ao Estado e geridos pelas concessionárias estaduais, e a quase totalidade dos aeródromos sob administração municipal direta, se enquadra nesse perfil.

Adicionalmente, o RBAC nº 153 estabelece diretrizes para o monitoramento e o gerenciamento do risco da fauna, exigindo medidas ativas para afastar perigos à navegação.

Para as situações de crise, a norma detalha os requisitos do Sistema de Resposta à Emergência Aeroportuária (SREA), materializado por meio do Plano de Emergência em Aeródromo (PLE). Esse plano garante que o operador aeroportuário detenha instalações, equipamentos e capacidade humana treinada para prover resposta imediata a incidentes e acidentes, impondo custos proporcionalmente maiores para aeroportos de maior porte e com maior volume de passageiros.

Por fim, merece destaque o RBAC nº 107, que trata dos requisitos de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC). Basicamente, a norma dispõe sobre o conjunto de medidas, recursos humanos e materiais necessários para proteger a aviação civil contra atos que possam comprometer a segurança aeroportuária, como sabotagem, sequestro ou ataques a aeronaves e instalações.

A aplicabilidade dos requisitos técnicos e operacionais destes regulamentos é definida de acordo com a classificação dos aeródromos, que são categorizados com base na natureza do serviço aéreo operado e no volume médio de passageiros processados⁹.

⁸ O primeiro perfil corresponde a operações regidas pelo RBAC nº 121 (parágrafo 153.7, (c), (2), (i)), aplicável ao transporte aéreo de grande porte, no qual se operem aeronaves com configuração superior a dezenove assentos para passageiros ou com peso máximo de decolagem superior a 3.400 quilogramas, em voos regulares. Trata-se do regime típico das grandes companhias aéreas comerciais e impõe ao aeródromo o nível mais elevado de exigências técnicas, especialmente no dimensionamento da estrutura do Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), na elaboração do Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO) e na infraestrutura de inspeção e segurança da aviação civil. O segundo perfil corresponde a operações regulares regidas pelo RBAC nº 135 (parágrafo 153.7, (c), (2), (ii)), aplicável ao transporte aéreo com aeronaves de menor porte – que possuam configuração igual ou inferior a dezenove assentos e peso máximo de decolagem igual ou inferior a 3.400 quilogramas –, ou ainda, que realizem transporte aéreo sob demanda. Quando essas operações são prestadas em regime regular, ou seja, com horários publicados e oferta sistemática ao público, atrai-se a aplicação do parágrafo 153.7, (c), (2), (ii). É o regime típico dos serviços de aviação regional, e responde por parte da operação comercial regular dos aeroportos no interior paulista. O terceiro perfil corresponde, residualmente, às operações não abarcadas pelos parágrafos 153.7, (c), (2), (i) e (ii), designadas, na consolidação cadastral da ANAC, como “Outras Operações”. Compõem esse perfil as operações de aviação geral (regidas pelo RBAC nº 91, responsável por definir os requisitos gerais de operação para aeronaves civis), as operações de táxi aéreo não regulares (regidas pelo RBAC nº 135 em regime sob demanda), e as operações de aviação executiva, agrícola, de instrução, experimentais e de emergência médica. Esse perfil corresponde a aeródromos cuja operação não envolve transporte aéreo público regular e está associado ao patamar regulatório menos oneroso e de menor complexidade do RBAC nº 153, o que não significa o afastamento dos requisitos básicos de manutenção, sinalização, drenagem, gestão da segurança operacional e atendimento a emergências, que incidem sobre todos os aeródromos públicos cadastrados, independentemente do perfil.

⁹ São elas: (i) Classe AP-0: Aeródromo com operação exclusiva de aviação geral, de serviço de táxi aéreo e/ou de aviação comercial na modalidade de operação de fretamento; (ii) Classe AP-1: Aeródromo com operação da aviação comercial regular ou na modalidade de operação charter e com média aritmética anual de passageiros processados nessas operações nos últimos 3 (três) anos inferior a 600.000 (seiscentos mil); (iii) Classe AP-2: Aeródromo com operação da aviação comercial regular ou na modalidade de operação charter e com média aritmética anual de passageiros processados nessas operações nos últimos 3 (três) anos superior ou igual a 600.000 (seiscentos mil) e inferior a 5.000.000 (cinco milhões); e (iv) Classe AP-3: Aeródromo com operação da aviação comercial regular ou na modalidade de operação charter e com média aritmética anual de passageiros processados nessas operações nos últimos 3 (três) anos superior ou igual a 5.000.000 (cinco milhões).

O operador deve implementar um processo contínuo de avaliação de risco, que fundamenta o planejamento aeroportuário e orienta a aquisição, calibração e manutenção de equipamentos de segurança.

Além disso, o RBAC nº 107 estabelece a estrutura de recursos humanos necessária de acordo com a categoria do aeródromo, incluindo a designação de responsáveis pelo atendimento aos parâmetros AVSEC e pelo controle de qualidade, além de instituir a Comissão de Segurança Aeroportuária (CSA).

Os requisitos mínimos do sistema de proteção das instalações são proporcionais à classificação do terminal, o qual deve ser estruturado por meio do zoneamento de segurança, protegidas por barreiras físicas, vigilância sistemática e controle rigoroso de acesso nos níveis AVSEC mais elevados.

A classificação dos aeródromos públicos no Estado nos termos da RBAC nº 153 e da RBAC nº 107, obtida na base de dados da ANAC em março de 2026, pode ser conferida no Apêndice A – Relação de Aeródromos de Uso Público no Estado de São Paulo.

3.1.1. Interface com o DECEA e a proteção do entorno aeroportuário

A segurança operacional dos aeródromos não se limita ao perímetro do sítio aeroportuário. O Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), vinculado ao Comando da Aeronáutica, exerce competência sobre o espaço aéreo e o entorno físico dos aeroportos por meio dos Planos Básicos de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA), regulados pela Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) nº 11-408, aprovada pela Portaria COMAER nº 1.424/2020, que estabelece restrições para objetos projetados no espaço aéreo.

A ICA nº 11-408 estabelece as restrições aplicáveis a qualquer Objeto Projetado no Espaço Aéreo (OPEA) — seja ele de natureza permanente ou temporária, natural ou artificial, a exemplo de edificações, antenas ou relevo — que possua potencial de interferir de maneira adversa na navegação aérea.

A proteção do entorno aeroportuário é materializada, primordialmente, pela implantação e respeito ao Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA), o qual define um conjunto de superfícies limitadoras tridimensionais e imaginárias, como as superfícies de aproximação, transição, cônica e horizontal interna, que circundam a pista de pouso e decolagem.

Assim, os PBZPAs delimitam restrições de altura para edificações, obstáculos e vegetação nas proximidades das pistas, com o objetivo de assegurar superfícies livres nas trajetórias de aproximação e subida.

Há, ainda, o Plano Específico de Zona de Proteção de Aeródromo (PEZPA), que constitui um instrumento regulatório de maior complexidade técnica e detalhamento em relação ao plano básico, sendo elaborado para aeródromos que possuem procedimentos de aproximação, partida ou circulação aérea por instrumentos (IFR), tais como aproximações de precisão, rotas de saída e chegada guiadas por instrumentos, entre outros.

Qualquer intervenção física projetada para o interior ou para as adjacências dessas zonas de proteção, o que abrange desde a construção de novos complexos logísticos intermodais até a utilização de guindastes de grande porte durante obras de expansão, está estritamente condicionada à análise técnica prévia e à anuência do COMAER, realizada junto aos órgãos regionais subordinados ao DECEA.

O descumprimento das restrições estabelecidas nos PBZPAs ou PEZPAs por municípios ou proprietários de áreas do entorno pode comprometer a capacidade operacional do aeródromo,

chegando, em casos extremos, a inviabilizar a operação das pistas ou acarretar suspensão cautelar de operações de pouso pela ANAC, até que seja cessada a irregularidade.

Além disso, a ICA nº 11-408 estabelece dois instrumentos que operam de forma complementar ao PBZPA: o Plano de Zona de Proteção de Rotas Especiais de Aviões e Helicópteros (PZPREAH) e o Plano de Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea (PZPANA). Ambos configuram limitações administrativas que condicionam a emissão de alvarás, a implantação de infraestruturas e o adensamento imobiliário.

No contexto da expansão urbana do Estado, eventuais conflitos entre o crescimento das cidades e a proteção das zonas aeroportuárias é um ponto de atenção permanente, especialmente em aeroportos inseridos em malhas urbanas densas, como Congonhas e alguns terminais do interior paulista, podendo levar à perda de interesse dos municipais delegatários nos casos de terminais com menor viabilidade comercial, como se observou no Aeródromo de Batatais, objeto de análise mais adiante.

3.2. Regulamentação Aplicável aos Serviços Aeroviários

A compreensão adequada do arcabouço jurídico-institucional do setor aeroviário exige uma distinção técnica que ganhou centralidade após a reforma legislativa promovida pela Lei nº 14.368/2022, conhecida como Lei do Voo Simples. Trata-se da diferenciação entre dois regimes regulatórios que, embora existam em conjunto, operam sob lógicas jurídicas distintas: o regime aplicável à exploração da infraestrutura aeroportuária e o regime aplicável à prestação dos serviços aéreos.

A exploração da infraestrutura aeroportuária, que consiste no objeto central deste Produto, está submetida ao regime da titularidade da União estabelecido pelo art. 21, XII, c, da Constituição, com possibilidade de exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, e, no plano infraconstitucional, o tema é disciplinado pelo art. 36 do CBA e pelo Decreto nº 7.624/2011. A operação dos aeródromos públicos paulistas pelas concessionárias estaduais (Rede VOA e ASP) e pelos Municípios delegatários, por exemplo, é exercida nesse regime.

A prestação dos serviços aéreos, por sua vez, segue lógica regulatória qualitativamente distinta. Trata-se da atividade econômica desenvolvida pelas empresas aéreas e demais operadores que efetivamente realizam o transporte de passageiros, cargas e mala postal, ou que prestam serviços aéreos especializados (aviação agrícola, aerofotogrametria, patrulha, busca e salvamento, entre outros).

Até a edição da Medida Provisória nº 1.089/2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.368/2022 (Lei do Voo Simples), a exploração dos serviços aéreos no Brasil era tratada formalmente como modalidade de serviço público.

O Decreto nº 72.898/1973, primeiro diploma sistematizador do tema no setor, dispunha em seu art. 1º que o exercício do direito de executar serviços aéreos de transporte regular poderia ser objeto de concessão ou autorização do Governo Federal.

A redação inicial dos arts. 175 a 183 do CBA de 1986 manteve essa moldura, ao estabelecer que a exploração de serviços aéreos públicos dependeria sempre da prévia concessão (no caso de transporte aéreo regular) ou de autorização (no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados).

A Resolução ANAC nº 377/2016, vigente até a entrada em vigor do novo regime, consolidou esse arranjo ao estabelecer, no seu art. 14, que a concessão para operar permaneceria válida enquanto a empresa mantivesse as condições técnicas e operacionais definidas pela Agência, sem prazo de vigência determinado para fins de renovação.

A reforma legislativa do regime de exploração de serviços aéreos foi precedida — e, em boa medida, motivada — por debate jurídico-doutrinário consolidado ao longo das últimas três décadas no Brasil. A questão central diz respeito à classificação dos serviços aéreos como (i) serviço público em sentido próprio, dependente de outorga estatal, ou (ii) atividade econômica de interesse público, exercida pela iniciativa privada sob regulação setorial.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 53/2021¹⁰, que acompanhou a Medida Provisória nº 1.089/2021, explica essa questão. O item 8 da Exposição parte da premissa, segundo afirma, abalizada por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), de que os serviços aéreos não são serviços públicos na acepção original do termo.

Com efeito, a posterior conversão da MP na Lei nº 14.368/2022 consolidou alteração estrutural do regime de exploração dos serviços aéreos no Brasil. O novo art. 174 do CBA, com redação dada pela nova legislação, estabelece que os serviços aéreos são considerados atividades econômicas de interesse público submetidas à regulação da autoridade de aviação civil, na forma da regulamentação específica.

Já o novo art. 193-A do CBA estabelece que é aberta a qualquer pessoa, natural ou jurídica, a exploração de serviços aéreos, observadas as disposições do Código e as normas da autoridade de aviação civil.

A abertura é acompanhada da exigência de cumprimento integral dos requisitos técnicos definidos pela ANAC, especialmente quanto à certificação de operador por meio da obtenção do Certificado de Operador Aéreo (COA), nos termos da RBAC nº 119, e à aeronavegabilidade da aeronave operada.

A Resolução ANAC nº 659/2022, posteriormente alterada pela Resolução ANAC nº 723/2023, regulamentou o novo regime, revogando a Resolução ANAC nº 377/2016. Nos termos do art. 2º da nova resolução, para a exploração de serviço aéreo o interessado deve apenas (i) concluir o processo de certificação, quando exigível, conforme os RBACs aplicáveis; (ii) ser operador de aeronave em situação aeronavegável e compatível com o serviço pretendido; e (iii) no caso de transporte de passageiro ou carga, possuir inscrição ativa no CNPJ.

O § 1º do art. 2º estabelece que a exploração pode ser iniciada a partir da publicação da Portaria da respectiva área finalística da ANAC dando publicidade ao cumprimento dos requisitos pelo interessado.

Além disso, as definições e conceitos do significado de serviço aéreo foram detalhados no anexo único da referida Portaria, que basicamente subdivide-se entre o transporte de passageiros ou carga e os Serviços Aéreos Especializados (SAE).

A reforma operou alteração estrutural do regime jurídico da exploração dos serviços aéreos, facilitando o ingresso de novos interessados no setor.

Para o Estado de São Paulo, que abriga uma das maiores frotas brasileiras de aeronaves de aviação executiva, geral e especializada, e concentra parcela substancial dos prestadores nacionais de serviços aéreos especializados, a redução de barreiras tende a estimular a entrada de novos operadores em diversos segmentos, como a aviação agrícola (relevante para o agronegócio paulista), aerofotogrametria, fotografia e filmagem aérea, patrulha ambiental e operações de emergência médica.

¹⁰ BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 53/2021/MINFRA-MD-ME, de 1º de outubro de 2021. Justifica a edição da Medida Provisória nº 1.089/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/exm/exm-mp-1089-21.pdf. Acesso em: abr. 2026.

O potencial expansivo desses segmentos pode ter efeito direto sobre a demanda projetada nos aeródromos regionais e municipais paulistas, especialmente nos aeródromos classificados como Classe I do RBAC nº 153 e enquadrados no perfil operacional de Outras Operações.

Além disso, a inovação legislativa permite que profissionais autônomos qualificados, como pilotos com certificação técnica adequada e operadores individuais de aeronaves, prestem diretamente serviços aéreos especializados, sem necessidade de constituição de pessoa jurídica.

A redução do custo de entrada para operadores individuais pode representar vetor de expansão da demanda por aeródromos regionais paulistas, especialmente nos terminais com perfil voltado à aviação agrícola.

Por outro lado, deve-se considerar também os efeitos potencialmente negativos da flexibilização da operação comercial regular nos aeródromos sob concessão estadual. O modelo anterior, ao operar sob lógica formal de concessão prévia do serviço, criava expectativa institucional de relativa estabilidade das rotas operadas.

O novo modelo, ao consolidar a livre entrada e saída de operadores, transfere para o mercado a decisão sobre a manutenção das rotas. A implicação prática é que a estabilidade das rotas de tráfego comercial regular nos aeródromos concedidos pela ARTESP passa a depender de decisão comercial das empresas aéreas brasileiras, que não possuem relação direta com o ente delegatário ou com a concessionária da infraestrutura aeroportuária. Eventual abandono de rotas pelas operadoras poderá produzir efeito imediato sobre a receita da concessionária do aeródromo.

O risco decorrente dessa nova lógica, seja ele positivo ou negativo, é elemento a ser considerado a nível de planejamento estratégico do Estado e em eventuais futuras revisões dos contratos da ARTESP, em particular nas rodadas com vencimento em 2052, razão pela qual merece monitoramento no âmbito do PLI-SP 2050.

4. Infraestrutura aeroportuária em são paulo

O Estado de São Paulo concentra a malha aeroviária mais extensa e estruturada do Brasil. O sistema é composto por 72 aeródromos de uso público, distribuídos por todo o território estadual, com funções operacionais que variam desde o transporte internacional de passageiros e cargas até a aviação agrícola, executiva e de emergência.

As informações sobre a situação cadastral, o ente responsável, o regime jurídico de exploração, o responsável pela gestão, o operador, o perfil operacional e a classe de cada um dos aeródromos públicos identificados no Estado, obtidas na base de dados da ANAC em março de 2026¹¹, estão consolidadas no Apêndice A – Relação de Aeródromos de Uso Público no Estado de São Paulo.

4.1. Aeródromos com Situação Cadastral Diferenciada

A análise da base de dados disponibilizada pela ANAC revelou a existência de dez aeródromos com situação cadastral diferenciada. A situação desses aeródromos distribui-se em autorizados, interditados e excluídos, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Aeródromos paulistas autorizados, interditados e excluídos em março de 2026

Autorizado	3
Florianópolis	1
Olímpia	1
Rodoanel/Parelheiros	1
Interditado	5
Capão Bonito	1
Mirassol	1
Mococa	1
Paraguaçu Paulista	1
São Pedro	1
Excluído	2
Batatais	1
Guararapes	1

Fonte: Base de dados ANAC.

Quanto a situação de autorização cadastral, aplica-se aos aeródromos cujo ato administrativo de implantação foi concedido pela autoridade competente, mas que ainda não dispõem de operação consolidada na data-base deste Produto. Essa categoria abrange empreendimentos com graus distintos de maturidade institucional e de possibilidade de implementação efetiva, e configura, nos casos de maior probabilidade de implementação, agenda prospectiva relevante para o setor aeroviário paulista nos próximos anos.

¹¹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Aeródromos públicos: características gerais. Brasília, DF: ANAC, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/areas-de-atuacao/aerodromos/aerodromos-publicos/aerodromos-publicos-caracteristicas-gerais>. Acesso em: 30 mar. 2026.

O Aeroporto de Olímpia, com implantação atribuída à Infraero pela Portaria nº 472/2024, do Ministério de Portos e Aeroportos, foi concebido para configurar o terceiro aeroporto com voos internacionais regulares do Estado de São Paulo, após Guarulhos e Viracopos, com investimento previsto da ordem de R\$ 400 milhões, pista de 2.100 metros (com possibilidade de expansão futura para 2.500 metros) e capacidade prevista de processamento de um milhão de passageiros por ano.

Já o Aeroporto Rodoanel/Parelheiros, autorizado à empresa Harpia Logística em meados de 2013, configuraria o primeiro aeródromo brasileiro de aviação geral autorizado a cobrar tarifas aeroportuárias em modalidade de autorização. O projeto original previa pista de 1.830 metros e investimento estimado em R\$ 1 bilhão, com vocação para aviação executiva, helicópteros, táxi-aéreo e movimentação de cargas.

Porém, o projeto não obteve evolução construtiva devido a conflitos relativos à localização do empreendimento, notadamente em função do veto da Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, à certidão de uso e ocupação do solo, ainda no ano de 2013, com fundamento na incompatibilidade do empreendimento com a legislação urbanística do município¹².

Quanto ao Aeródromo de Floriano Côrtes, em Itararé, na divisa sul do Estado com o Paraná, teve o projeto autorizado recentemente pela ANAC, segundo informações divulgadas pelo próprio Município¹³. Não foram localizadas, entretanto, informações públicas específicas sobre o estágio atual de implantação ou sobre o planejamento operacional do empreendimento.

Quanto à interdição cadastral, trata-se de instrumento que resulta de medida administrativa imposta pela ANAC mediante portaria fundamentada, em regra a partir de inadequação técnica, urbanística ou de infraestrutura identificada em fiscalização realizada pela Agência. A medida proíbe operações de pouso no aeródromo, com ressalva, em alguns casos, como para operações de emergência médica, mediante prévia coordenação com o operador.

Trata-se de medida tipicamente cautelar e, portanto, reversível. Corrigidas as inadequações que motivaram a interdição, o aeródromo pode retornar à operação plena após renovação da inscrição cadastral pela SIA da ANAC.

O Aeroporto de Mococa (SDKK), no nordeste do Estado, com pista de terra de mil metros, foi reformado pelo operador municipal e posteriormente interditado pela ANAC¹⁴. Segundo a ANAC, a infraestrutura não contava com as estruturas de segurança necessárias, o que justificaria a medida de interdição para preservar a segurança da população local e das aeronaves.

O Aeroporto de Mirassol (SDMH), no noroeste paulista, com pista de mil metros e operação diurna por aproximação visual, encontra-se sob portaria de interdição que proíbe integralmente operações de pouso, devido à denúncia do convênio de exploração, operação e manutenção do aeródromo pelo Município, em 2021.

O Aeroporto de Capão Bonito (SDCA), no sul, com pista de terra de 1.360 metros, está submetido a portaria de interdição que ressalva operações de emergência médica e transporte

¹² Prefeitura de São Paulo veta a construção de novo aeroporto. Gazeta do Povo, Curitiba, PR, 10 ago. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/prefeitura-de-sao-paulo-veta-a-construcao-de-novo-aeroporto-cijqhr9i8q1crffuu8ljl0d3i/>. Acesso em: 1 maio 2026.

¹³ ANAC aprova planos para futuro aeródromo de Itararé (SP). Itararé, SP: Prefeitura Municipal, 7 dez. 2023. Disponível em: <https://itarare.sp.gov.br/anac-aprova-planos-para-futuro-aerodromo-de-itarare-sp/>. Acesso em: 1 maio 2026.

¹⁴ MOCOCA (SP). Câmara Municipal. Requerimento nº 9/2022, de 7 de fevereiro de 2022. Ementa: Solicita ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal informações acerca do processo de regularização da unidade aeroportuária Aeródromo Frederico Barison, conforme notificação da ANAC. A autoria: Vereador Dr. Thiago José Colpani. Mococa, SP: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: https://sapl.mococa.sp.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2022/17173/req_09.pdf. Acesso em: 1 maio 2026.

de valores. Segundo as informações disponibilizadas pela ANAC, tal medida decorreu da identificação de não conformidades, principalmente relativas à manutenção aeroportuária, consideradas críticas pela Agência.

O Aeroporto de São Pedro (SDAE), na região central, teve a operação suspensa em 2021, *"devido a deficiência no Sistema de Proteção da Área Operacional, incapaz de prevenir a entrada de animais ou objetos que constituam perigo às operações aéreas e o acesso não autorizado, premeditado ou inadvertido, de veículos e pessoas"*¹⁵. O município conduz, na data-base deste Produto, obras de adequação voltadas à retomada operacional do terminal¹⁶.

O Aeroporto de Paraguaçu Paulista (SDUQ), no oeste paulista, com pista de terra de 1.199, encontra-se interditado por medida administrativa da ANAC proferida em 2019, com ressalva para operações de emergência médica e transporte de valores, devido ao comprometimento das condições da pista de pouso e decolagem. O município retomou, no segundo semestre de 2025, levantamentos sobre a viabilidade de exploração econômica do aeródromo nos termos do Plano Diretor de Turismo municipal, em diálogo com a Escola Superior de Agronomia de Paraguaçu Paulista (ESAPP), conforme manifestações oficiais da Prefeitura à Câmara Municipal¹⁷.

Esses terminais, atualmente interditados, configuram infraestrutura subutilizada da malha aeroviária paulista. Digno de nota que todos os cinco aeródromos têm pistas de extensão entre 630 e 1.360 metros, em regra de superfície de terra – com exceção de Capão Bonito –, configurações tecnicamente compatíveis com aviação geral, executiva leve, agrícola e operações de emergência médica, em particular nas regiões mais distantes dos terminais comerciais consolidados.

Além disso, três dos cinco terminais (Capão Bonito, São Pedro e Paraguaçu Paulista) operam atualmente sob ressalva para operações de emergência médica e transporte de valores, o que demonstra a necessária manutenção da função pública mesmo sob interdição, evidenciando a relevância desses ativos para suas respectivas regiões.

Por fim, quanto à exclusão cadastral – cancelamento formal da inscrição do aeródromo –, o tema é disciplinado na Resolução nº 158/2010 da ANAC, que dispõe sobre a autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à ANAC.

O Aeródromo de Batatais, no nordeste paulista, com pista de terra de 720 metros, foi excluído do cadastro da ANAC pela Portaria SIA nº 14.026/2024, em razão denúncia ao Convênio de Delegação pelo Município em 2023, que justificou a falta de interesse devido à expansão demográfica e urbana na área próxima ao sítio aeroportuário, bem como a necessidade de implementação de políticas públicas de tráfego, segurança, iluminação e desenvolvimento para essa parcela da população.

¹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária. Parecer nº 173/2021/GTFS/GFIC/SIA. Processo nº 00058.029009/2020-99. Brasília, DF: ANAC, 2021. Disponível em: https://sei.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5Q9Z525Lpd4MAL8Co851CpQHGNlw6ozrxIgA5pFPIZWXrjWZxnIz9oNhVMjLB0NP7mXCzvMCwRIsACAekicejEP. Acesso em: 1 maio 2026.

¹⁶ Avanços na reestruturação do Aeroporto Municipal. Turismo de São Pedro - SP, São Pedro, SP, 25 mar. 2026. Disponível em: <https://saopedro.com.br/noticias/avancos-na-reestruturacao-do-aeroporto-municipal/1025>. Acesso em: 1 maio 2026.

¹⁷ Ofício nº 0609/2025-GAP, de 29 de agosto de 2025. Assunto: encaminha o Memorando nº 0093934/2025-PARAGAP-AGCP com informações sobre o Aeródromo Municipal. Paraguaçu Paulista, SP: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: http://sapl.camaraparaguacu.sp.gov.br/media/sapl/public/materialegislativa/2025/23763/23763_copia_stamped.pdf. Acesso em: 1 maio 2026.

Da mesma forma, o Aeródromo de Guararapes-SP, no oeste paulista, com pista de terra de 630 metros e operação diurna por aproximação visual, foi excluído por manifestação de desinteresse do Município, o qual entendeu que o terminal estava muito próximo de bairros residenciais densamente povoados, gerando insegurança aos moradores das imediações do local.

Ambos os aeródromos excluídos representam redução da capilaridade da malha aeroviária paulista, devido à tensão entre a expansão urbana dos municípios médios paulistas e a manutenção da infraestrutura, situação que pode se replicar em outros aeródromos municipais paulistas com configurações socioeconômicas análogas.

A constatação merece monitoramento pelo Estado no horizonte do PLI-SP 2050, em particular para identificação preventiva dos casos com risco análogo e eventual articulação com os municípios sobre estratégias de proteção do entorno aeroportuário ou, alternativamente, de relocação da infraestrutura para sítios compatíveis com a expansão urbana projetada.

5. Gestão dos aeroportos públicos no estado

A governança da infraestrutura aeroportuária no Estado de São Paulo opera sob um modelo complexo, caracterizado pela atuação de entidades de diferentes esferas da federação (União, Estado e Municípios) e pela forte presença do setor privado. Há aeródromos em regime de concessão direta pela União, ou pelo Estado e municípios após delegação federal, operação direta por municípios, mediante convênio de delegação com a União, assim como autorização concedida a operador privado.

Este tópico apresenta uma análise do panorama jurídico e institucional dos aeródromos paulistas, cuja responsabilidade pela gestão e operação se divide entre os diversos entes da federação, bem como à iniciativa privada, que pode se dar tanto por meio de concessões como autorizações.

5.1. Aeroportos Federais

Os três maiores aeroportos do Estado de São Paulo operam sob contratos de concessão celebrados diretamente entre a União, por intermédio da ANAC, e as respectivas concessionárias privadas.

Guarulhos (SBGR), Viracopos (SBKP), Congonhas (SBSP), assim como mais recentemente o Campo de Marte (SBMT), são ativos de responsabilidade exclusiva da União. Os três primeiros respondem pela totalidade das operações comerciais regulares de grande porte do Estado, enquanto o Campo de Marte é especializado em aviação geral e executiva. Todos operam sob contratos de concessão firmados com a União, por intermédio da ANAC, em rodadas licitatórias promovidas entre 2012 e 2023¹⁸.

Nesses casos, o Estado de São Paulo não é parte do contrato e não detém qualquer competência regulatória sobre as obrigações contratuais de investimento, tarifação e nível de serviço. A regulação e a fiscalização são exercidas exclusivamente pela ANAC, com supervisão do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à regularidade dos ajustes contratuais.

A seguir se examina o panorama jurídico, regulatório e contratual desses quatro ativos federais.

5.1.1. Aeroporto Internacional de Viracopos

O Aeroporto Internacional de Viracopos (SBKP), em Campinas, foi objeto da 2ª Rodada de Concessões Aeroportuárias Federais, realizada em 2012. O Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2012, assinado em 14 de junho de 2012, concedeu a exploração do aeroporto à concessionária Aeroportos Brasil Viracopos S.A. (ABV) — sociedade de propósito específico formada pela Triunfo Participações e Investimentos, pela UTC Participações e pela Egis Airport Operation, com a participação acionária obrigatória da Infraero em 49% do capital social, nos termos do modelo então adotado pela União para a 2ª Rodada. O prazo original da concessão foi definido em de trinta anos, com vencimento previsto para julho de 2042.¹⁹

O contrato estabeleceu obrigações de investimento e de pagamento de outorgas fixas anuais estruturadas com base em projeções de demanda elaboradas em 2011, em cenário de expectativa de forte crescimento do tráfego aéreo brasileiro.

¹⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. Concessões Aeroportuárias. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos>. Acesso em: 24 abr. 2026.

¹⁹ AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2012 – Aeroporto Internacional de Viracopos (SBKP), assinado em 14 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/campinas/documentos-relacionados/01contrato-de-concessao/contrato-vcv>. Acesso em: abr. 2026.

As projeções, contudo, não se confirmaram. O movimento efetivo de passageiros e cargas ficou abaixo do previsto, a crise econômica de 2015–2017 reduziu a demanda agregada por transporte aéreo, e a pandemia de covid-19 agravou o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Em 2017, a concessionária ABV obteve o deferimento de pedido de recuperação judicial, com dívidas estimadas, à época, em aproximadamente R\$ 2,88 bilhões, incluindo outorgas anuais vencidas e inadimplidas perante a União.

A ANAC, por sua vez, iniciou um processo administrativo para declarar a caducidade da concessão em fevereiro de 2018, devido aos inadimplementos da concessionária. Na época, o conselho da ANAC entendeu que a situação financeira da empresa comprometia a prestação do serviço público. A concessionária recorreu à Justiça Federal, e, ao longo de 2018, obteve decisões liminares que suspenderam o andamento do processo da Anac e a cobrança das multas.

No entanto, a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017 — conhecida como Lei de Relicitação — introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, instrumento até então inédito para a solução de crises contratuais em concessões de infraestrutura²⁰, mudou o cenário da concessão.

A possibilidade de devolução amigável do ativo à União, seguida de nova licitação do contrato, com pagamento de indenização à antiga concessionária pelos bens reversíveis não amortizados, permitiu uma nova solução à concessionária.

Assim, em julho de 2020, ABV formalizou pedido de relicitação, movimento que se inseriu no quadro mais amplo de sua recuperação judicial, evidenciando que o modelo contratual original não era mais economicamente viável.

O prazo legal para a conclusão do processo de relicitação, previsto na Lei nº 13.448/2017, era de quarenta e oito meses.

Em 2023, entretanto, a ABV manifestou interesse em permanecer na concessão, iniciando-se então tentativa de repactuação no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Soluções Consensuais e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do Tribunal de Contas da União.

A SecexConsenso, instituída pela Instrução Normativa TCU nº 91/2022, introduziu inovação na jurisprudência do Tribunal quanto ao tratamento de controvérsias contratuais em concessões — o consensualismo regulatório —, que permite a composição direta entre as partes mediante supervisão do Tribunal, com vistas à preservação do contrato em vigor, sempre que essa solução se mostrar mais eficiente do que a extinção da concessão e realização de nova licitação.

As negociações, conduzidas com participação da ANAC, do MPor, da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Casa Civil e da própria ABV, porém, encerraram-se sem acordo.

A ANAC buscou retomar o processo de relicitação, mas o prazo legal de quatro anos expirou em junho de 2025, sem que o edital de novo certame tenha sido publicado.

Isso porque, no Acórdão nº 431/2025, proferido em 26 de fevereiro de 2025, o Plenário do TCU condicionou a publicação do edital de relicitação à apresentação prévia, por auditoria externa independente, dos cálculos de indenização devidos à ABV, requisito que a ANAC não havia cumprido.

²⁰ VIRACOPOS pede recuperação judicial para reestruturar dívida de R\$ 2,9 bi. TMA Brasil, [S. l.], maio 2018. Disponível em: <https://www.tma-brasil.org/blog-tma-brasil/noticias-em-geral/viracopos-pede-recuperacao-judicial-para-reestruturar-divida-de-r>. Acesso em: 27 abr. 2026.

Na ocasião, o Tribunal rejeitou os embargos de declaração apresentado pela ANAC e confirmou formalmente que o prazo legal máximo para a conclusão do processo de relicitação se encerraria em junho de 2025.

Em junho de 2025, o TCU rejeitou novo pedido do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) para prosseguir com a relicitação, por meio do Acórdão nº 1283/2025²¹, sob o fundamento de que o prazo legal havia sido ultrapassado, bem como haveria conduta beligerante da Concessionária que impediria a extensão do prazo, como ocorreu em outros casos.

Diante do impasse, instaurou-se a transição de cenário que caracteriza a fase atual das negociações: da relicitação frustrada para a busca da otimização contratual mediante autocomposição, conduzida no âmbito da própria ANAC.

Em outubro de 2025, a Agência instituiu formalmente Comissão de Autocomposição, por meio da Portaria nº 18.266/2025, com a finalidade de conduzir negociação direta entre a Agência e a concessionária, com participação do Ministério de Portos e Aeroportos e da AGU, ocasião na qual suspendeu, temporariamente, o trâmite da caducidade. O modelo adotado inspira-se na Câmara de Negociação e Solução de Controvérsias (COMPOR), da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

A principal razão do fracasso da tentativa consensual no TCU e do travamento da relicitação residiu na divergência entre as partes quanto ao valor da indenização devida à concessionária pelos bens reversíveis não amortizados.

Em outubro de 2024, a ANAC havia concluído que a indenização, apurada conforme os parâmetros da Resolução ANAC nº 533/2019, totalizaria R\$ 2,5 bilhões, a valores de 31 de dezembro de 2022. Desse montante, conforme comunicado oficial da Agência, seriam descontadas as dívidas da concessionária com o poder concedente, incluindo outorgas vencidas e multas não quitadas²².

A concessionária ABV, por sua vez, pleiteou montante substancialmente superior. Segundo relatório administrativo da empresa relativo ao exercício de 2023, a concessionária calcula ter direito a ressarcimento da ordem de R\$ 4 bilhões.

A divergência no cálculo da indenização é tecnicamente relevante porque impactou diretamente na viabilidade da relicitação: quanto maior o valor a ser indenizado à ABV, maior seria o custo de entrada para o novo concessionário e, conseqüentemente, menor a atratividade do ativo no mercado.

A determinação do TCU, no Acórdão nº 431/2025, de que o edital de relicitação fosse precedido de auditoria externa independente dos cálculos de indenização reflete, precisamente, essa preocupação de se assegurar que o valor fixado fosse submetido a escrutínio técnico de um terceiro imparcial antes da exposição do ativo ao mercado.

Porém, devido à divergência de valores entre as partes, não seria possível determinar um valor exato, mesmo com a avaliação pericial.

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 1283/2025. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 11 jun. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%25A1283%2520ANOACORDAO%25A2025%2520COLEGIADO%25A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIA DO%2520desc/0. Acesso em: 27 abr. 2026.

²² AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. ANAC delibera sobre cálculo de indenização do Aeroporto de Viracopos. Brasília: ANAC, out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2024/anac-delibera-sobre-calculo-de-indenizacao-do-aeroporto-de-viracopos>. Acesso em: 27 abr. 2026.

Para alcançar a solução consensual, a ANAC instituiu a Comissão de Autocomposição com prazo inicial de funcionamento de 120 dias corridos, com expectativa de conclusão das negociações até março de 2026. No dia 6 de março, porém, a ANAC publicou prorrogação do prazo por até 30 dias adicionais, diante da necessidade de pactuação de pontos técnicos ainda pendentes. Em 10 de abril de 2026, a Agência publicou nova prorrogação, por até 60 dias corridos a contar da mesma data, com prazo final previsto para o início de junho de 2026.

Essa última prorrogação foi realizada por meio da Portaria nº 19.122/2026, na qual a ANAC afirmou expressamente que as tratativas se encontravam em estágio “avançadíssimo”, com pontos já pacificados entre as partes, sendo a prorrogação motivada, sobretudo, pela necessidade de definir o caminho técnico-jurídico adequado para conferir validade e executoriedade ao eventual acordo.

Até a conclusão deste relatório não foram identificadas novas publicações da ANAC sobre o tema, de modo que as tratativas entre as partes ainda não haviam terminado.

De todo modo, um dos elementos mais distintivos do modelo de autocomposição atualmente em negociação é a incorporação, ao contrato da concessão de Viracopos, da gestão de seis aeroportos regionais localizados nas regiões Norte e Nordeste do País.

Trata-se de ativos que integraram a lista dos 19 terminais ofertados na primeira rodada do Programa AmpliAR (conforme tratado no Tópico 5 deste produto), realizada em novembro de 2025, e que não receberam propostas durante o leilão. Os seis aeroportos em questão estão localizados nos municípios de Tarauacá (Acre), Barcelos, Itacoatiara e Parintins (Amazonas), Itaituba (Pará) e Guanambi (Bahia)²³.

A incorporação deles ao contrato de Viracopos segue a lógica do subsídio cruzado inter-regional, modalidade na qual ativos deficitários são vinculados a um ativo superavitário ou estruturalmente relevante, de modo a viabilizar a sua manutenção e modernização sem ônus direto ao erário.

A vinculação contratual dos seis aeroportos à concessão de Viracopos contempla, como contrapartida, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato principal, que pode envolver redução de outorgas, extensão de prazo contratual, modificação de obrigações de investimento ou qualquer combinação desses instrumentos, nos termos autorizados pela Resolução ANAC nº 528/2019.

Do ponto de vista regulatório, a vinculação é juridicamente inovadora, especialmente pelo fato de que pode ocorrer no âmbito de uma autocomposição, diferentemente dos demais aeroportos do AmpliAR, que foram incorporados a contratos federais vigentes por meio de termos aditivos celebrados após o leilão de novembro de 2025.

A modalidade adotada representa, assim, inovação no modelo do AmpliAR — concebido originalmente para incorporação individualizada mediante procedimento competitivo simplificado — e a lógica da autocomposição, que pressupõe negociação bilateral entre o poder concedente e a concessionária preexistente.

A inclusão dos seis terminais no contrato de Viracopos também indica a disposição do Ministério de Portos e Aeroportos em utilizar o ativo paulista como instrumento de política pública voltada à aviação regional das regiões Norte e Nordeste.

²³ MPor quer incluir seis aeroportos regionais em novo contrato. Agência INFRA, Brasília, 21 jan. 2026. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/viracopos-mpor-quer-incluir-seis-aeroportos-regionais-em-novo-contrato/>. Acesso em: 27 abr. 2026.

A estratégia é consistente com a finalidade expressa do Programa AmpliAR de estender os benefícios das concessões federais à aviação regional, razão pela qual poderia, eventualmente, também ser implementada para aeródromos municipais que sejam deficitários no Estado de São Paulo.

A resolução da crise contratual de Viracopos tem implicações que vão além do aeroporto individualmente considerado. Trata-se do segundo maior terminal cargueiro do País, tendo processado mais de 331 mil toneladas de carga em 2024, com forte concentração em produtos de alto valor agregado.

A incerteza contratual prolongada inibe novos investimentos e cria dificuldades para operadores aéreos que utilizam o aeroporto como base de operações, com reflexos diretos na competitividade logística do eixo industrial paulista.

Eventual cenário de caducidade contratual, suspensão de investimentos ou deterioração da qualidade dos serviços tem impacto imediato sobre o padrão de conectividade aérea no interior do País e do Estado, especialmente em cidades menores que dependem de conexões via Viracopos para acessar os principais destinos nacionais e internacionais.

Além disso, o desfecho da autocomposição de Viracopos funcionará como referência regulatória relevante para eventuais casos futuros de crise contratual em concessões no setor.

O Estado de São Paulo, embora não seja parte do contrato federal de Viracopos nem disponha de mecanismos diretos de intervenção na renegociação, é afetado por suas consequências logísticas e precisa manter interlocução institucional permanente com o Ministério de Portos e Aeroportos, a ANAC e a AGU, de modo a monitorar o desenvolvimento do caso e, se necessário, manifestar-se nos espaços deliberativos federais competentes.

5.1.2. Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro (Guarulhos)

O Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro (SBGR/GRU), em Guarulhos, é o maior aeroporto do Brasil em movimento de passageiros e o principal terminal aeroportuário internacional do País.

Também foi objeto da 2ª Rodada de Concessões Federais, realizada em 2012, tendo sido concedido à GRU Airport S.A. — sociedade de propósito específico controlada pela Airports Company South Africa (ACSA), com participação acionária obrigatória da Infraero em 49% do capital social. O Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012, assinado em 14 de junho de 2012, fixou prazo original de vinte anos, com termo final originalmente previsto para julho de 2032.

Diferentemente do que ocorreu em Viracopos, a concessionária GRU Airport manteve capacidade de pagamento e desempenho operacional consistente, mesmo após os impactos da pandemia de covid-19. O movimento de passageiros, que sofreu queda abrupta em 2020 e 2021, recuperou-se em ritmo acelerado e atingiu patamar recorde em 2024, superando o nível pré-pandemia²⁴.

Esse desempenho operacional positivo qualificou a concessionária como contraparte comercial viável para a primeira aplicação bem-sucedida da sistemática de autocomposição contratual no setor aeroportuário federal.

²⁴ Guarulhos fecha 2024 com recorde de 43,6 milhões de passageiros. GRU AIRPORT. São Paulo, jan. 2025. Disponível em: <https://www.gru.com.br/en/passenger/noticias-detalle?code=336>. Acesso em: abr. 2026.

Em dezembro de 2023, o Ministério de Portos e Aeroportos encaminhou ao Tribunal de Contas da União, por intermédio da SecexConsenso, proposta de solução consensual para controvérsias identificadas no contrato de concessão de Guarulhos.

As negociações foram conduzidas ao longo de 2024, com participação da ANAC, da GRU Airport e do próprio Ministério, sob supervisão técnica do TCU.

Em 23 de outubro de 2024, o Plenário do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, proferiu o Acórdão nº 2.283/2024²⁵, cancelando o Termo de Autocomposição celebrado entre a União, a ANAC e a GRU Airport. A decisão representou a primeira aplicação da SecexConsenso a um contrato aeroportuário federal de grande porte concluída com sucesso e inaugurou, no setor, novas perspectivas para o consensualismo regulatório²⁶.

O Termo de Autocomposição estendeu o prazo de vigência da concessão em um ano e quatro meses, fixando o novo termo final em 23 de novembro de 2033, em substituição ao prazo original de 11 de julho de 2032.

Em contrapartida à extensão, a concessionária assumiu o compromisso de realizar investimentos adicionais da ordem de R\$ 1,4 bilhão entre 2025 e 2029, distribuídos em vinte e um projetos estruturantes voltados ao aumento da capacidade operacional, à elevação dos níveis de segurança operacional e contra atos de interferência ilícita e à melhoria da qualidade dos serviços ofertados aos usuários.

Os projetos foram organizados em quatro grandes frentes: ampliação da capacidade de processamento de passageiros, ampliação da capacidade de movimentação de aeronaves, modernização dos sistemas de segurança operacional e contra atos de interferência ilícita, e integração com o transporte público metropolitano sobre trilhos. Os dois projetos centrais do pacote são os novos píeres de embarque integrados aos Terminais 2 e 3.

Os investimentos contemplam, ainda, a ampliação dos pátios de aeronaves e a construção de novas pistas de táxi destinadas a aumentar a fluidez de operação na pista. O conjunto integra-se à estratégia de modernização operacional descrita no Produto D6 do PLI-SP 2050, que indica a necessidade de adequação da infraestrutura aeroportuária paulista ao padrão de demanda projetada para as próximas décadas.

Além disso, o Termo de Autocomposição promoveu a reprogramação do cronograma de pagamento das outorgas. As contribuições fixas referentes aos exercícios de 2024 e 2025 foram diferidas e consolidadas em uma parcela única no valor aproximado de R\$ 1,21 bilhão, com vencimento previsto para 2033 — coincidente com o término do prazo prorrogado da concessão. As contribuições fixas devidas nos exercícios subsequentes seguem o cronograma original, sem alterações de valor ou de prazo de vencimento individual.

A solução de reprogramação adotada para Guarulhos diverge frontalmente do modelo discutido para Viracopos, no qual está em negociação a redução efetiva das contribuições fixas anuais devidas pela ABV, alternativa que envolve renúncia de receita pela União, justificada pelo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato e pela inviabilidade de a concessionária honrar o cronograma original.

²⁵ Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2283/2024. Solicitação de solução consensual para controvérsias enfrentadas no contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Brasília, DF, 23 out. 2024.

²⁶ Decisão do TCU viabiliza ampliação do Aeroporto Internacional de Guarulhos. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Brasília, 24 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2024/10/decisao-do-tcu-viabiliza-ampliacao-do-aeroporto-internacional-de-guarulhos>. Acesso em: abr. 2026.

Por fim, outro componente relevante é o Automated People Mover (APM), que constitui o componente de maior alcance estratégico para o Estado do ponto de vista da integração do ativo federal com o transporte público metropolitano.

O sistema, baseado em tecnologia de propulsão pneumática, interliga os Terminais 1, 2 e 3 do aeroporto à Estação Aeroporto-Guarulhos da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), inserindo o aeroporto na malha metroferroviária da Região Metropolitana de São Paulo.

Após suspensão das obras pelo TCU²⁷, o aeromóvel iniciou sua operação para o público no dia 20 de fevereiro de 2026, operando, nesta fase inicial, com capacidade reduzida e em horário restrito.

O início dessa operação representa a primeira conexão direta de um aeroporto brasileiro de grande porte ao sistema ferroviário urbano, atendendo à diretriz de integração multimodal apontada pelos estudos do PLI-SP 2050.

5.1.3. Aeroporto de Congonhas

O Aeroporto de Congonhas (SBSP/CGH), situado na zona sul da capital paulista, foi licitado na 7ª Rodada de Concessões Aeroportuárias Federais, realizada em agosto de 2022, como integrante do Bloco SP/MS/PA/MG. Na ocasião, foi arrematado pela Aena Brasil S.A., subsidiária do Grupo Aena, operador aeroportuário com sede na Espanha, gestor de dezessete aeroportos no Brasil e maior operador aeroportuário do mundo em volume de passageiros.

O lance vencedor representou ágio de 231% sobre o valor mínimo de outorga fixado no edital, indicador relevante do interesse do mercado pelo ativo. O contrato foi assinado em 28 de março de 2023 e a Aena Brasil assumiu a operação do terminal em 17 de outubro de 2023, pelo prazo de trinta anos, com vencimento previsto para 17 de outubro de 2053²⁸.

O Bloco SP/MS/PA/MG agrupa, além de Congonhas, os aeroportos de Campo Grande (MS), Ponta Porã (MS), Corumbá (MS), Santarém (PA), Marabá (PA), Carajás (PA), Altamira (PA), Uberlândia (MG), Uberaba (MG) e Montes Claros (MG), totalizando onze terminais.

A presença de Congonhas no bloco — terminal historicamente superavitário — viabiliza, pela lógica do subsídio cruzado intra-bloco, a operação dos demais aeroportos com menor escala de demanda.

Além disso, diferentemente do modelo da 2ª Rodada de 2012, os contratos da 7ª Rodada não previram participação acionária obrigatória da Infraero na concessionária, e os gatilhos de investimento foram estruturados a partir de demanda efetiva, com mecanismos de flexibilização contratual, em contraposição às obrigações mais rígidas que caracterizaram os contratos das primeiras gerações.

Quanto aos investimentos no aeroporto, em fevereiro de 2026 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) formalizou aprovação de operação de financiamento da ordem de R\$ 4,64 bilhões à Aena Brasil S.A., destinada à execução da Fase I-B para os onze aeroportos do Bloco SP/MS/PA/MG.

²⁷ MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Com aval do TCU, obras do People Mover em Guarulhos começam em 2022. Brasília: MT, dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/com-aval-do-tcu-obras-do-people-mover-em-guarulhos-comecam-em-2022>. Acesso em: 27 abr. 2026.

²⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2023 – 7ª Rodada de Concessões Aeroportuárias Federais – Bloco SP/MS/PA/MG (Aena Brasil S.A.), assinado em 28 de março de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/transporte-aereo/outorgas-aerodromo/arquivos/ContratodeConcesso7aRodada.pdf>. Acesso em: abr. 2026.

A operação foi estruturada na modalidade project finance non-recourse, instrumento no qual o pagamento da dívida é feito exclusivamente com o fluxo de receitas operacionais do projeto, sem garantias adicionais aportadas pelos acionistas da concessionária²⁹.

A aprovação do financiamento integra o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) do governo federal, tendo contribuído para alavancar volume total de investimentos da concessionária.

Para além desses recursos, há o valor de R\$ 5,3 bilhões de investimentos da Aena Brasil financiados com a liquidação da oferta de debêntures, não conversíveis em ações, e mais R\$ 400 milhões com uma linha de financiamento do Finem (BNDES-Santander). Desse total, aproximadamente R\$ 2 bilhões — o maior volume individual entre os onze aeroportos do Bloco — destinam-se às intervenções no Aeroporto de Congonhas³⁰.

A intervenção mais relevante é a construção de novo terminal de passageiros, em substituição ao terminal atual, ampliando a área total construída de aproximadamente 40 mil metros quadrados para 105 mil metros quadrados, representando mais que o dobro do tamanho do terminal existente³¹.

O ganho de capacidade prevê reorganização integral dos fluxos de passageiros — embarque, desembarque e conexões — em layout dimensionado para o padrão internacional de aeroportos urbanos de alta densidade, o que habilitará o terminal para realizar voos internacionais de curta e média distância.

A entrega do novo terminal está prevista para junho de 2028, em conformidade com o cronograma de obras da Fase I-B do contrato de concessão.

Assim, embora atualmente o terminal opere exclusivamente voos domésticos comerciais regulares, com restrições relacionadas ao alcance máximo das aeronaves operadas voltadas à redução do impacto sonoro no entorno urbano densamente ocupado, o contrato de concessão incorpora a perspectiva de internacionalização do aeroporto em modelo faseado, sujeito ao avanço dos investimentos de capacidade e ao cumprimento dos requisitos regulatórios de segurança operacional e de alfandegamento.

A primeira fase de internacionalização contempla operações de aviação executiva internacional, com previsão para o biênio 2026–2027. Essa modalidade não requer a infraestrutura de processamento de fluxo de passageiros internacional regular — controle de imigração, aduana e vigilância sanitária —, podendo ser viabilizada pela adequação dos procedimentos de inspeção e despacho às exigências da Polícia Federal, da Receita Federal e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Já a segunda fase prevê operações de aviação comercial internacional regular, com previsão de início a partir de julho de 2028, coincidente com a conclusão das obras do novo terminal.

²⁹ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. BNDES aprova R\$ 4,64 bi para Aena ampliar e modernizar Congonhas e mais 10 aeroportos no país. Agência BNDES de Notícias, Rio de Janeiro, dez. 2025. Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/infraestrutura/BNDES-aprova-R\\$-464-bi-para-Aena-ampliar-e-modernizar-Congonhas-e-mais-10-aeroportos-no-pais/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/infraestrutura/BNDES-aprova-R$-464-bi-para-Aena-ampliar-e-modernizar-Congonhas-e-mais-10-aeroportos-no-pais/). Acesso em: 27 abr. 2026.

³⁰ ENA capta R\$ 5,7 bilhões em financiamento para investimento em 11 aeroportos. Aena Brasil, [S. l.], 1 dez. 2025. Disponível em: https://www.aenabrasil.com.br/sites/Satellite?c=Prensa_FA&cid=1575192146525&pagename=Passageiros%2FPrensa_FA%2FDetalleNoticia&p=1575031500565. Acesso em: 27 abr. 2026.

³¹ Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Plano bilionário de investimentos impulsiona ampliação e modernização do Aeroporto de Congonhas. Brasília, fev. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/ampliacao-e-modernizacao-de-aeroportos/plano-bilionario-de-investimentos-impulsiona-ampliacao-e-modernizacao-do-aeroporto-de-congonhas>. Acesso em: 27 abr. 2026.

O início da operação internacional comercial regular pressupõe a implantação de infraestrutura de alfandegamento integral, atendimento às exigências do Decreto nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro) e certificação do aeroporto perante a Anvisa, nos termos da Resolução RDC nº 661/2022.

A combinação dos investimentos de capacidade — novo terminal, ampliação de pontes de embarque e reconfiguração do pátio — com a internacionalização faseada e a elevação do padrão de segurança operacional posiciona o Aeroporto de Congonhas para atender um perfil operacional mais complexo do que o atual.

O cenário projetado apresenta implicações relevantes para o planejamento integrado do sistema aeroportuário paulista, dado que a ampliação de Congonhas atenuará, ao menos parcialmente, a pressão estrutural sobre o Aeroporto de Guarulhos, e poderá redistribuir parte do tráfego doméstico hoje concentrado em Viracopos, embora imponha um nível de desafio maior em termos de planejamento urbano no entorno do terminal.

5.1.4. Aeroporto Campo de Marte

O Aeroporto Campo de Marte (SBMT), localizado no bairro de Santana, na zona norte da capital paulista, é o aeródromo mais antigo em operação na cidade de São Paulo. Inserido em sítio de aproximadamente 989 mil metros quadrados, tem vocação histórica voltada à aviação geral e executiva, com pista única de 1.600 metros que comporta operações de aeronaves de pequeno e médio porte.

Por sua localização — a poucos quilômetros do centro financeiro de São Paulo e com acesso facilitado pela Marginal Tietê — o terminal concentra parcela relevante das operações executivas da Região Metropolitana de São Paulo, em complementaridade com Jundiaí, Sorocaba e São Paulo Catarina.

O terminal foi licitado em 18 de agosto de 2022, no âmbito da 7ª Rodada de Concessões Aeroportuárias Federais, como integrante do Bloco Aviação Geral, formado em conjunto com o Aeroporto de Jacarepaguá (SBJR/RJ). Este foi o primeiro bloco de concessões federais do País estruturado exclusivamente em torno de aeroportos com vocação para aviação executiva e geral, distinguindo-se dos blocos tradicionais voltados à aviação comercial regular.

O bloco recebeu proposta única, da XP Asset Management, gestora de recursos pertencente ao grupo XP Inc.. O lance de R\$ 141,4 milhões correspondeu ao valor mínimo de outorga fixa estabelecido no edital, sem ágio.

Para a gestão dos dois ativos, o fundo XP Infra IV constituiu a PAX Aeroportos S.A., sociedade de propósito específico totalmente controlada pela XP Asset Management. A PAX foi a primeira concessionária aeroportuária brasileira controlada por veículo de investimento financeiro sem operador aeroportuário industrial integrado, modelo admitido pela ANAC desde a 7ª Rodada, mediante exigência de contratação de operador técnico qualificado.

Em atendimento a esse requisito, a PAX firmou contrato com a Egis, operadora francesa de infraestrutura, anteriormente consorciada com a Triunfo na concessão original de Viracopos, pelo prazo de cinco anos, para a operação técnica dos dois aeroportos.

Assim, o Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2023 foi assinado em 28 de março de 2023, com prazo de trinta anos. A PAX assumiu a operação do Campo de Marte em 15 de agosto de 2023, após o período de Transferência Operacional regulamentar a partir da Infraero³².

O contrato prevê investimentos totais de R\$ 560 milhões ao longo do prazo de concessão, distribuídos entre os dois aeroportos do bloco. O modelo de investimento adotado desonera o caixa da concessionária no curto prazo e concentra os investimentos de capacidade nos períodos de demanda comprovada, em consonância com a lógica regulatória da 7ª Rodada.

Os efeitos esperados das intervenções da Fase 1B são relevantes para o sistema aeroportuário paulista. A frequente indisponibilidade de slots para aviação executiva em Congonhas — consequência direta da saturação operacional do aeroporto e da prioridade conferida à aviação comercial regular — tem deslocado sucessivamente as operações executivas para Jundiaí e São Paulo Catarina.

O Campo de Marte, com a certificação para IFR não-precisão e operação Código 2B, tende a absorver parcela substantiva dessa demanda, em especial os voos de aviação executiva originários ou destinados a clientes corporativos da região central da capital, para os quais a localização do aeroporto oferece vantagem comparativa em tempo de deslocamento ao destino final.

³² XP paga outorga e inicia concessão dos aeroportos de Jacarepaguá e Campo de Marte. 26 maio 2023. Disponível em: <https://aeroin.net/xp-paga-outorga-e-inicia-concessao-dos-aeroportos-de-jacarepagua-e-campo-de-marte>. Acesso em: 29 abr. 2026. INFOMONEY.

5.2. Aeroportos Estaduais

No âmbito do Estado de São Paulo, a exploração dos aeródromos públicos estaduais é viabilizada por meio de Convênios de Delegação celebrados entre a União e o Estado de São Paulo. Por força dessa delegação, o Estado assumiu a responsabilidade pela exploração, manutenção e expansão da infraestrutura terrestre dos aeródromos (pistas, pátios e terminais), podendo executá-la diretamente ou mediante delegação à iniciativa privada.

Nos últimos anos, o modelo de gestão aeroportuária do Estado passou por profundas transformações. O antigo modelo estatal, cuja operação dos aeroportos era centralizada no Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP), foi substituído. O Estado deixou de ser um operador direto para se tornar um gestor de contratos e regulador de serviços prestados pela iniciativa privada.

Com a extinção do DAESP, efetivada pelo Decreto Estadual nº 66.663/2022, e a recente reforma administrativa em 2024/2025, as responsabilidades e competências do Estado foram repartidas entre os órgãos e entidades da Administração estadual.

A Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL) detém a competência sobre a formulação de políticas públicas e o planejamento logístico integrado (art. 1º, I, "j" do Decreto Estadual nº 69.376/2025). Assim, cabe à SEMIL definir as diretrizes que integrem os aeroportos regionais aos demais modais de transporte, como rodovias e ferrovias, garantindo que o modal aéreo contribua efetivamente para as metas de desenvolvimento do Estado.

A Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI), por sua vez, atua como representante do Estado na condição de Poder Concedente (art. 1º, IV, "c" do Decreto Estadual nº 69.377/2025). Assim, sua principal responsabilidade é a gestão dos contratos de concessão dos serviços aeroportuários delegados.

Nesse sentido, é responsabilidade da SPI a condução da modelagem de novos projetos, a gestão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes e a interface institucional com a União para a manutenção e renovação dos Convênios de Delegação que sustentam a legitimidade da atuação estadual em São Paulo.

Quanto à função de regulação técnica e econômico-financeira exercida pelo Estado, esta foi centralizada na ARTESP. A Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 69.339/2025, atribuiu à Agência a competência para regular, fiscalizar e controlar os serviços e a infraestrutura aeroportuária delegada no Estado.

Nesse contexto, a ARTESP atua como "órgão executivo aeroportuário"³³ na circunscrição dos serviços concedidos (art. 63, II e art. 64, III da LC nº 1.413/2024 e art. 3º, II do Regimento Interno da ARTESP).

Porém, como já observado em produtos anteriores, a ARTESP está vinculada à SPI, e não à SEMIL, o que introduz uma separação estrutural entre o ente que planeja (SEMIL) e o ente que regula (ARTESP), situação identificada no Produto D18-1 como ponto crítico de governança transversal a diversos modais.

³³ Convém observar que a interpretação do alcance desse termo apresenta dificuldade já reconhecida pelo Produto D18-1 do PLI-SP 2050, considerando que a expressão "órgão executivo aeroportuário" não tem consenso doutrinário ou definição legal, sendo necessária sua delimitação caso a caso. O paralelo interpretativo com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), considerado órgão executivo rodoviário da União nos termos do art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997) e do art. 82 da Lei nº 10.233/2001, sugere que a qualificação demanda explicitação das atribuições executivas correspondentes — explicitação que não consta da Lei Complementar nº 1.413/2024.

Além disso, há lacuna expressa quanto ao ente responsável pelas funções executivas nos aeródromos não delegados ao Estado, como os aeroportos municipais, que serão objeto de análise mais adiante.

Atualmente são vinte e sete aeródromos delegados pela União ao Estado, entre os anos de 2013 e 2019, estando todos sob regime de concessão à iniciativa privada. O fundamento jurídico da subdelegação pelo Estado decorre dos próprios convênios de delegação celebrados com a União, além do disposto no CBA, pois incluíram cláusulas expressas permitindo ao Estado transferir a operação para a iniciativa privada.

A primeira rodada de licitação dos terminais estaduais, realizada em 2017, agrupou cinco aeroportos sob o Contrato de Concessão nº 356/2017, firmado com o Consórcio Voa São Paulo (atual Rede VOA). O contrato tem vigência de 30 anos, com término prevista em julho de 2047, e aeroportos incluídos nessa rodada são: Bragança Paulista (SBBP), Campos dos Amarais, Campinas (SDAM), Itanhaém (SDIM), Jundiaí (SBJD) e Ubatuba (SDUB), os quais possuem perfil predominante voltado para a aviação geral e executiva, com menor participação da aviação comercial regular.

A segunda rodada, com contratos assinados em fevereiro de 2022, dividiu os demais vinte e dois aeroportos delegados pela União ao Estado em dois blocos: o Bloco Noroeste, com onze aeroportos sob o Contrato de Concessão nº 465/2022 (ASP, grupo Socicam), e o Bloco Sudeste, com onze aeroportos sob o Contrato de Concessão nº 466/2022 (Rede VOA), ambos pelo prazo de trinta anos com termo final previsto para fevereiro de 2052.

Assim, após a 2ª Rodada a Rede VOA passou a operar dezesseis aeroportos paulistas, consolidando-se como o operador aeroportuário com maior cobertura geográfica da malha estadual. A ASP, por sua vez, opera os onze aeroportos do Bloco Noroeste, em estreia da Socicam no setor aeroportuário paulista.

O bloco Noroeste concentra importantes terminais do agronegócio e do turismo regional do interior paulista, incluindo três aeroportos com vocação para voos comerciais regulares — São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Araçatuba.

Já no Bloco Sudeste, Ribeirão Preto é o terminal de maior tráfego deste bloco, com voos comerciais regulares para os principais hubs nacionais. Já Sorocaba destaca-se pela vocação em manutenção, reparo e revisão (MRO) de aeronaves.

Os contratos celebrados pela ARTESP integram um modelo regulatório específico voltado à malha aeroportuária regional, com características operacionais e econômicas próprias que se distinguem dos contratos federais examinados no tópico anterior, nos quais prevalecem terminais Classe IV e AP-3.

Apenas sete dos vinte e sete aeroportos das duas concessionárias estaduais operam aviação comercial regular, enquadrando-se na Categoria AP-1 ou AP-2 do RBAC nº 107: Bauru-Arealva (SBAE), Marília (SBML), Araçatuba (SBAU), Jundiaí (SBJD), Presidente Prudente (SBDN), Ribeirão Preto (SBRP) e São José do Rio Preto (SBSR), este último o único Categoria AP-2 do conjunto.

Os demais vinte aeroportos enquadram-se na Categoria AP-0, com perfil operacional dedicado a aviação geral, executiva, agrícola, emergência médica e transporte de valores.

Em termos da Classe RBAC nº 153, predomina a Classe I, com presença de Classe II nos aeroportos de Presidente Prudente, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

A adoção do modelo em blocos foi uma evolução do modelo de 2017 para o de 2022. Enquanto a primeira rodada foi focada em aeroportos com perfil similar, voltados para aviação executiva e geral, a 2ª rodada consolidou o modelo em blocos regionais, introduzindo a lógica de rede de

forma mais complexa na concessão, ao integrar aeroportos com aviação comercial regular mais robusta a aeródromos menores voltados a aviação geral.

Essa estratégia regulatória é elemento central para a compreensão da racionalidade econômica do subsídio cruzado entre aeroportos superavitários e deficitários nas concessões estaduais.

A escolha pela estruturação dos contratos de concessão em blocos geográficos obedece a lógica regulatória voltada à viabilização econômica da operação integrada de aeroportos com perfis operacionais e financeiros heterogêneos.

Para garantir a viabilidade econômica e a manutenção de aeródromos menores, o Estado optou pela estratégia de agrupar os ativos em dois blocos regionais, permitindo o subsídio cruzado entre aeroportos superavitários e deficitários.

Assim, os três aeroportos regionais com maior movimento de passageiros — Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Presidente Prudente — concentram, somados, parcela substantiva da receita tarifária dos blocos a que pertencem, viabilizando a operação dos aeroportos menores que integram cada concessão.

A trajetória recente de São José do Rio Preto reforça a importância dos terminais superavitários para a sustentabilidade da rede. Conforme dados divulgados em março de 2026, o aeroporto registrou 925.937 passageiros em 2025, um crescimento de aproximadamente vinte por cento sobre 2024, consolidando-se como o segundo aeroporto mais movimentado do interior paulista, atrás apenas de Viracopos³⁴.

Essa realidade pressiona a infraestrutura existente, o que justifica diálogo institucional mais assertivo entre a ASP, a ARTESP, a ANAC e os operadores aéreos, no sentido da adequação tempestiva dos investimentos previstos no contrato e eventual medidas de ampliação da infraestrutura para comportar a demanda dos próximos anos.

Por fim, cumpre observar alguns riscos observados em relação aos terminais estaduais.

O primeiro decorre da relação de complementaridade operacional entre os aeroportos da rede estadual e os aeroportos federais, em especial o de Viracopos, examinado acima. Embora juridicamente seja concessão federal, sem qualquer vínculo contratual com a ARTESP, ele absorve parcela substantiva da demanda de conexões dos aeroportos regionais paulistas, especialmente de São José do Rio Preto.

Eventual cenário de caducidade contratual ou de redução operacional de Viracopos, em decorrência da renegociação contratual em curso na Comissão de Autocomposição instituída pela ANAC, pode redistribuir significativamente o tráfego dos aeroportos regionais paulistas.

Outro risco decorre da extensão contratual de Guarulhos cancelada pelo TCU no Acórdão nº 2.283/2024-Plenário. Uma das medidas previstas é a ampliação da capacidade nominal do Aeroporto Internacional de Guarulhos para até setenta e cinco milhões de passageiros por ano, o que está previsto para ocorrer até 2029. Esse fator também pode redistribuir parte do tráfego doméstico hoje concentrado nos aeroportos regionais paulistas com aviação comercial regular.

Assim, considerando que os principais terminais da rede estadual paulista interagem diretamente com aeroportos federais de grande porte concedidos pela União, o desenvolvimento e a gestão desses ativos também exigem acompanhamento constante por parte da SEMIL e da

³⁴ Aeroporto de Rio Preto bate recorde de passageiros em 2025. Prefeitura de São José do Rio Preto, São José do Rio Preto, SP, 20 jan. 2026. Disponível em: <https://www.riopreto.sp.gov.br/noticias/aeroporto-de-rio-preto-bate-recorde-de-passageiros-em-2025>. Acesso em: 2 maio 2026.

SPI, considerando o impacto que podem gerar nos contratos de concessão malha aeroportuária estadual.

5.3. Aeródromos municipais

Os aeródromos do Estado de São Paulo cuja gestão é de responsabilidade dos entes municipais totalizam 40 unidades. Neste conjunto enquadram-se os aeródromos cuja exploração foi delegada pela União diretamente ao respectivo Município, mediante convênio celebrado com fundamento no art. 36, III, do CBA, sem a intermediação do Estado.

A maior parte desses convênios foi celebrada entre 2012 e 2015, concentrando-se nos anos de 2012 e 2013, quando a SAC/PR intensificou o processo de regularização da rede de aeródromos municipais. Em regra, o prazo de delegação definido nesses instrumentos é de 35 anos, como ocorre nos convênios celebrados com o Estado.

Diferentemente dos casos anteriores, sob a gestão municipal predominam aeródromos enquadrados em Classe I do RBAC nº 153, com movimento médio anual igual ou inferior a duzentos mil passageiros. Isso implica conjunto de exigências técnicas relativamente menos oneroso quando comparado aos aeródromos das classes superiores, mas que ainda assim contempla obrigações relevantes de manutenção da infraestrutura, gestão da segurança operacional e atendimento a emergências.

A predominância da Categoria AP-0 do RBAC nº 107, por sua vez, dispensa o operador da implantação da estrutura completa de inspeção contra atos de interferência ilícita aplicável aos aeródromos com operação comercial regular, mas não afasta a necessidade de controle de acesso à área operacional, sinalização adequada e procedimentos mínimos de segurança patrimonial.

Já o perfil operacional predominante de Outras Operações evidencia a preponderância de atividades voltadas à aviação geral, executiva, agrícola, de instrução, experimental, de emergência e de transporte de valores, modalidades cuja operação não pressupõe horários publicados nem oferta sistemática ao público.

Esses terminais atendem, em sua maioria, municípios de pequeno e médio porte do interior do Estado, com economias regionais voltadas ao agronegócio, à indústria de transformação ou ao turismo, nas quais a aviação local desempenha funções complementares, como pulverização agrícola, transporte executivo, operações para o atendimento de emergência médica e o eventual atendimento à aviação esportiva e de instrução.

Assim, o conjunto de terminais cuja gestão é de responsabilidade dos entes municipais responde por mais da metade da malha aeroviária paulista, abrangendo, em maior número, aeródromos sob o regime de exploração direta pelo municipal, e, em escala reduzida, a concessão da infraestrutura aeroportuária para particulares.

Ao todo, são 38 aeródromos nessa condição, em sua maioria com foco em aviação geral, existindo apenas duas exceções de municípios que optaram pelo modelo de concessão.

O Aeroporto Professor Urbano Ernesto Stumpf, em São José dos Campos, é o único aeródromo municipal a se declarar apto a processar operações regidas pelo RBAC nº 121 (aeronaves de maior porte), atraindo os requisitos e exigências regulatórias correspondentes.

O aeroporto foi delegado ao Município de São José dos Campos por meio do Convênio de Delegação nº 25/2020, o que conferiu à Administração Pública municipal a competência para administrar o aeródromo e a prerrogativa para transferir a sua exploração à iniciativa privada, em observância às diretrizes da Lei Federal nº 7.565/1986.

O processo licitatório foi conduzido por meio do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 021/SGAF/2021, publicado em dezembro de 2021 pela Secretaria de Gestão Administrativa e Finanças.

A modelagem do projeto estipulou o valor mínimo de outorga de R\$ 2,3 milhões e, após passar por fase de análise de recursos e contrarrecursos administrativos entre as empresas proponentes no início de 2022, tendo inclusive envolvido representações no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, o certame foi vencido pelo Consórcio Aeropart, com a proposta de R\$ 16,15 milhões.

A formalização da outorga ocorreu com a assinatura do contrato em 18 de agosto de 2022. Em novembro do mesmo ano, a concessionária, estruturada como a empresa de propósito específico SJK Airport, assumiu as operações do terminal.

O contrato possui prazo de vigência de 30 anos e prevê a realização de R\$ 130 milhões em investimentos voltados à modernização do terminal e à ampliação das operações.

A operação atual da SJK Airport posiciona o aeroporto como hub logístico vinculado ao polo aeroespacial do Vale do Paraíba, em particular ao adensamento industrial associado à Embraer e a sua rede de fornecedores, com pista de 2.676 metros, sistema ILS categoria I e operação ininterrupta.

Em maio de 2023, foi inaugurada a rota cargueira regular Miami-São José dos Campos, operada pela LATAM com aeronaves Boeing 767, que possuem capacidade de até cinquenta e cinco toneladas por voo, realizada em duas frequências semanais³⁵.

Já a concessão à iniciativa privada do aeródromo de São Joaquim da Barra, ocorreu em 2012, quando a administração municipal transferiu a gestão do terminal para a Associação dos Concessionários e Usuários de Aeroportos Públicos (Aerobarra), pelo prazo de 25 anos.

O aeroporto, que havia sido desativado pela municipalidade na década de 1980 e dispunha apenas de uma pista de terra, passou por um abrangente processo de reestruturação sob a condução da nova operadora privada, culminando na sua reinauguração em agosto de 2013.

Instalado em uma área de 47 hectares, o aeródromo recebeu investimentos relevantes em infraestrutura física, como a pavimentação e ampliação da pista de pousos e decolagens, que passou de 1.000 para 1.320 metros de extensão.

A modernização do complexo contemplou, ainda, a construção de um terminal de passageiros, além da implantação de posto de abastecimento, estacionamento de veículos, reforma de infraestruturas antigas e construção de novos hangares, totalizando cerca de 1.250 metros quadrados de área coberta dedicada³⁶.

O terminal possui perfil operacional com foco primário no atendimento às demandas da aviação executiva e aeroagrícola, autodeclarando-se como Classe I e AP-0. Contudo, a robustez da infraestrutura instalada pela iniciativa privada confere ao terminal a viabilidade técnica necessária para o processamento de operações da aviação comercial regional no futuro.

Além desses dois casos, há iniciativa semelhante no Município de Tatuí, que está buscando conceder o terminal municipal à iniciativa privada. Recentemente, a Câmara Municipal aprovou

³⁵ LATAM celebra primeiro ano da rota cargueira Miami-São José dos Campos com mais de 1,6 mil toneladas transportadas. Latam Airlines, São Paulo, SP, 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.latamairlines.com/br/pt/imprensa/noticias/latam-primeiro-ano-rota-cargueira-mia-sjk>. Acesso em: 3 maio 2026.

³⁶ Sobre. Aeroporto de São Joaquim da Barra, São Joaquim da Barra, SP, [2026]. Disponível em: <https://aeroportosaojoaquimdabarra.com.br/sobre/>. Acesso em: 3 maio 2026.

o Projeto de Lei n.º 15/2024, que autoriza a concessão dos serviços de administração, operação, manutenção e exploração comercial do terminal.

A iniciativa foi fundamentada na necessidade de promover o desenvolvimento econômico regional e assegurar a modernização, bem como a eficiência, na gestão da infraestrutura aeroportuária, tendo o projeto sido aprovado e convertido na Lei 6.055/2025.

Atualmente, o processo licitatório encontra-se em fase de estruturação, e o documento mais recente identificado acerca do tema é o Requerimento n.º 1150/2026³⁷, datado de 10 de abril de 2026, que solicita formalmente ao Poder Executivo informações atualizadas sobre o estágio de elaboração do edital de concessão e sobre o cronograma previsto para as audiências públicas.

Em todos esses casos, assim como ocorre nos aeródromos estaduais, a atuação da concessionária permanece sob a fiscalização direta do Município concedente e sujeita às normas e regulamentações técnicas da ANAC.

Além disso, a estratégia adotada pelos entes municipais apresenta algumas vantagens, notadamente em função das dificuldades enfrentadas pelos municípios para manter os terminais de acordo com os requisitos mínimos definidos pela ANAC.

As interdições motivadas por "deficiências no sistema de proteção" (São Pedro) e "inadequações técnicas e de manutenção" (Capão Bonito e Mococa), evidenciam essa dificuldade das administrações municipais manterem a conformidade com o RBAC nº 153.

A transição de uma operação plena para a interdição muitas vezes decorre da ausência de um corpo técnico especializado capaz de realizar a gestão de riscos e a manutenção preventiva dos terminais, ou a falta de dotação orçamentária específica para os respectivos terminais.

Esse cenário reforça a necessidade de se estabelecerem mecanismos de apoio técnico estadual ou a formação de consórcios, uma vez que a interdição não apenas suspende a atividade econômica, mas degrada o ativo pela falta de uso, comprometendo a capilaridade da malha aeroportuária estadual.

Assim, a capacidade técnica e financeira limitada das administrações locais é um desafio, o que se agrava pelo fato de não poderem mais contar com o suporte técnico que historicamente era provido pelo DAESP, que, conforme o disposto na alínea a), do inciso I do art. 9º do Decreto nº 52.562/1970, continha a Seção de Assistência aos Municípios para esse fim.

A extinção da autarquia e a limitação legal da competência da ARTESP aos aeródromos concedidos geram um vácuo institucional, isolando as prefeituras na interlocução direta com órgãos como a ANAC e o DECEA, muitas vezes com suporte técnico próprio que, em regra, não está dimensionado para o atendimento da complexidade técnica das normas aeroportuárias federais.

Além disso, do ponto de vista operacional, o cumprimento do RBAC nº 153 impõe encargos relevantes, especialmente quanto à estruturação do serviço combate (SESCINC).

Assim, o desenvolvimento e a manutenção a longo prazo desses aeródromos municipais dependem de medidas que superem o modelo de gestão isolada. A formação de consórcios públicos, amparada pela Lei nº 11.107/2005, apresenta-se como uma alternativa promissora para viabilizar ganhos de escala, permitindo o compartilhamento de recursos técnicos, a

³⁷ Câmara Municipal de Tatuí (SP). Requerimento nº 1150/2026, de 10 de abril de 2026. Tatuí, SP: Câmara Municipal, 2026. Disponível em: <https://tatui.siscam.com.br/arquivo?Id=161239>. Acesso em: 3 maio 2026.

contratação conjunta de serviços de manutenção e a gestão regionalizada de manuais e planos de segurança operacional.

Embora seja uma hipótese promissora, especialmente em microrregiões que concentram mais de um aeródromo municipal de pequeno porte com perfil operacional semelhante, a migração para esse modelo associado exige uma articulação política intermunicipal complexa, que ainda não se consolidou no território paulista.

Sem o fortalecimento da cooperação ou o restabelecimento de um suporte técnico estadual, a tendência é a persistência de gargalos operacionais e o risco recorrente de interdições administrativas pela ANAC, prejudicando a capilaridade da malha aeroviária e a integração logística do interior do Estado.

5.4. Aeródromo Privado sob Regime de Autorização

O São Paulo Catarina Aeroporto Executivo Internacional, localizado no Município de São Roque, no km 60 da Rodovia Presidente Castello Branco, representa o único aeródromo de uso público do Estado de São Paulo que opera sob o regime de autorização concedida à iniciativa privada.

O terminal é de propriedade da JHSF Administradora do Catarina Aeroporto Executivo S.A., que também realiza a sua operação, e foi inaugurado em dezembro de 2019, após obter a autorização da ANAC para operar como aeródromo de uso público.

Em junho de 2021, recebeu autorização do Governo Federal e da ANAC para a realização de voos internacionais, tornando-se o primeiro aeródromo privado do Brasil a operar com essa habilitação, já que o Aeroporto Rodoanel/Parelheiros, autorizado à empresa Harpia Logística em meados de 2013, não teve evolução construtiva.

Diferentemente de uma concessão, que impõe obrigações contratuais rígidas, prazos fixos e reversibilidade dos ativos ao poder público, a autorização concedida em 2019 garante à JHSF Participações ampla liberdade para dimensionar o cronograma e os aportes no empreendimento, baseando as decisões na demanda comercial.

Nesse caso, os investimentos são inteiramente providos pela iniciativa privada, por sua conta e risco, o que tem contribuído para o terminal receber melhorias operacionais contínuas.

Para o planejamento do PLI-SP 2050, este modelo serve como referência, ao demonstrar como a atração de investimento privado em infraestrutura aeroportuária pode contribuir para o desenvolvimento regional de forma autossustentável.

6. Incentivos fiscais, tributação e a transição da reforma tributária

A estrutura de custos das companhias aéreas no Brasil é historicamente pressionada pela carga tributária incidente sobre o combustível, que representa parte expressiva das despesas operacionais. No Estado de São Paulo, a gestão dessa variável fiscal tem sido um instrumento de política pública para o fomento da aviação regional, como se verá a seguir.

A tributação sobre o querosene de aviação (QAV), a tributação sobre a venda de passagens aéreas, sobre os contratos de arrendamento de aeronaves (leasing) e sobre os serviços aeroportuários auxiliares compõem um sistema tributário complexo que condiciona de forma determinante a viabilidade econômica das rotas regionais.

O presente capítulo examina o arcabouço normativo vigente que disciplina a tributação do QAV e da passagem aérea, a sistemática de tributação pelo ISS e sua competência territorial, o impacto da Reforma Tributária sobre todos os tributos incidentes no setor aéreo, a experiência comparativa dos demais Estados e os convênios do CONFAZ em vigor, o modelo de assento fiscal para vinculação dos incentivos a resultados de conectividade, as propostas de incentivos ao SAF, os modelos jurídicos de destinação dos aeroportos remanescentes, a integração multimodal, o IPVA como instrumento de política pública aeronáutica, o Fundo Estadual de Aviação Regional, a exploração fundiária do entorno aeroportuário como receita acessória e o licenciamento ambiental.

6.1. Tributação atual sobre a atividade aérea — panorama geral

A tributação sobre a atividade aérea no Brasil opera em três planos distintos e complementares: (i) a tributação sobre a venda de passagens, que onera a receita da companhia aérea; (ii) a tributação sobre o combustível de aviação (QAV), que onera o principal insumo operacional; e (iii) a tributação sobre os serviços aeroportuários auxiliares — manutenção, hangar, *catering* e armazenagem — que onera a cadeia de suporte às operações.

6.1.1. Tributação sobre a Venda de Passagens Aéreas

6.1.1.1. PIS/COFINS — Alíquota Zero até 31 de dezembro de 2026

A Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, em seu art. 2º, reduziu a zero as alíquotas de PIS/Pasep e COFINS incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros, com vigência até 31 de dezembro de 2026. Em regimes ordinários, sem essa desoneração, as alíquotas seriam de 0,65% (PIS) e 3% (COFINS) no regime cumulativo (Lucro Presumido), ou 1,65% e 7,6% no regime não cumulativo (Lucro Real). A desoneração expirará em 31 de dezembro de 2026, data em que o PIS e a COFINS serão extintos e substituídos pela CBS.

6.1.1.2. ICMS

O ICMS não incide sobre a venda de passagens aéreas. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 1.600, em 26 de novembro de 2001, consolidou entendimento pela inconstitucionalidade da exigência de ICMS sobre a prestação de serviços de transporte aéreo intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros, bem como sobre o transporte aéreo internacional de cargas pelas empresas nacionais, enquanto persistirem os convênios de isenção para empresas estrangeiras. Entretanto incide o ICMS sobre o transporte doméstico de cargas pelas empresas nacionais.

6.1.1.3. ISS

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal, não incide sobre o serviço de transporte aéreo de passageiros. O transporte aéreo como tal não está sujeito ao imposto municipal — a não incidência decorre da própria estrutura constitucional, que atribui competência ao Estado para tributar o transporte interestadual e intermunicipal, e o ISS incide apenas sobre a lista de serviços da LC nº 116/2003, e o transporte aéreo em si não está nessa lista.

O ISS incide, contudo, sobre os serviços auxiliares prestados no ambiente aeroportuário. O Subitem 20.02 da Lista de Serviços da LC nº 116/2003 prevê expressamente a incidência sobre 'serviços aeroportuários, utilização de aeroporto, movimentação de passageiros, armazenagem de qualquer natureza, capatazia, movimentação de aeronaves, serviços de apoio aeroportuários, serviços acessórios, movimentação de mercadorias, logística e congêneres'.

Atualmente, o ISS incidente sobre serviços aeronáuticos segue, em regra, o critério do município do estabelecimento prestador. Contudo, no caso dos serviços aeroportuários — como *handling*, movimentação de passageiros e cargas, capatazia e armazenagem — aplica-se exceção prevista na legislação, segundo a qual o imposto é devido no local da efetiva prestação, ou seja, no município onde se encontra o aeroporto. De forma semelhante, serviços como hangaragem ou estacionamento de aeronaves são tributados no local onde o bem está fisicamente situado. Assim, para a maior parte dos serviços vinculados à operação aeroportuária, prevalece o critério do local da execução, e não o da sede do prestador.

6.1.1.4. IPTU

A questão da incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos aeroportos concedidos à iniciativa privada constitui uma das mais controvertidas da tributação da infraestrutura pública no Brasil, envolvendo tensão permanente entre três interesses federativos: a União (ou Estados), proprietária dos imóveis aeroportuários; os Municípios, titulares da competência tributária; e as concessionárias privadas, que ocupam e exploram os bens públicos sem deter a propriedade nem o domínio útil. O ponto de partida normativo é o art. 150, VI, "a", da Constituição Federal, que veda aos entes federativos instituir impostos sobre o patrimônio uns dos outros — a imunidade tributária recíproca —, cuja aplicabilidade aos aeroportos concedidos foi objeto de profunda revisão jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal.

Até março de 2017, o entendimento consolidado do STF era favorável à imunidade: por se tratar de propriedade da União ou do Estado, e por não existir *animus domini* na posse da concessionária. Esse entendimento foi revertido pelo Plenário do STF no julgamento do RE 594.015 (Tema 385 de Repercussão Geral), em abril de 2017, que fixou a tese de que "a imunidade recíproca não se estende a empresa privada arrendatária de imóvel público, quando seja ela exploradora de atividade econômica com fins lucrativos — nessa hipótese, é constitucional a cobrança de IPTU pelo Município." A partir dessa decisão, os Municípios passaram a emitir carnês de IPTU às concessionárias aeroportuárias, inaugurando nova fonte de litígio no setor.

A jurisprudência subsequente, contudo, impôs distinção essencial: a cobrança do IPTU não se estende indiscriminadamente a toda a área aeroportuária, mas apenas às zonas de exploração comercial com fins lucrativos. A 1ª Turma do STF, ao julgar o caso da Inframérica, concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, concedeu imunidade tributária sobre as áreas afetadas diretamente ao serviço público — pistas de pouso e decolagem, pátio de manobras,

torre de controle e sistemas de navegação —, admitindo a incidência apenas sobre os espaços de exploração comercial, como lojas, restaurantes, estacionamento e locadoras de veículos³⁸.

O quadro jurisprudencial ainda não está integralmente pacificado. O STF reconheceu repercussão geral no RE 1.479.602/MG (Tema 1.297), que trata especificamente da imunidade tributária recíproca sobre bens públicos afetados à prestação de serviço público outorgado a particular, hipótese não diretamente coberta pelas teses anteriores. O Ministro-Relator André Mendonça determinou a suspensão nacional de todos os processos judiciais e administrativos sobre o tema, aguardando julgamento definitivo previsto para 2026. A tese a ser fixada no Tema 1.297 terá impacto direto sobre os aeroportos regionais paulistas, especialmente aqueles em que a linha entre atividade de serviço público aeroportuário e atividade comercial acessória é de difícil demarcação.

Para a política estadual paulista, o equacionamento do IPTU aeroportuário tem duas dimensões práticas. Primeiro, os editais de concessão dos aeroportos estaduais devem delimitar com precisão as áreas sujeitas ao IPTU e incorporar essa variável no modelo econômico-financeiro, evitando desequilíbrio contratual posterior. Segundo, os Municípios do interior podem utilizar a concessão de isenção de IPTU sobre as áreas comerciais aeroportuárias como instrumento de atração de investidores privados para a exploração das áreas, compondo, junto com os demais incentivos deste Plano, pacote competitivo para operadores aeroportuários.

6.1.2. Tributação sobre o QAV — O Regime de ICMS e os Convênios do CONFAZ

6.1.2.1. Alíquota Padrão e o Regime Especial Paulista

Como dito anteriormente, o QAV é o principal insumo no transporte aéreo e a sua tributação o principal instrumento para concessão de incentivo fiscal. Desta forma, a legislação tributária paulista, estabelece alíquota padrão de 18% (dezoito por cento) para combustíveis em geral. Em 30 de agosto de 2019, o Governo do Estado de São Paulo publicou o Decreto nº 64.319/2019, inaugurando regime especial de redução do ICMS sobre o QAV. Em 22 de janeiro de 2025, o Decreto nº 69.318/2025 prorrogou o regime até 30 de abril de 2027, em consonância com o Convênio ICMS nº 25/2025 do CONFAZ, fixando a carga tributária efetiva em 12% (doze por cento).

6.1.2.2. O Convênio ICMS nº 188/2017 e os Pisos Mínimos Nacionais

O fundamento jurídico nacional do regime de QAV é o Convênio ICMS nº 188, de 4 de dezembro de 2017, celebrado pelo CONFAZ, prorrogado até 30/04/2027 pelo Convênio ICMS nº 25/2025. Em sua Cláusula Quinta o instrumento autoriza os Estados a conceder redução de base de cálculo nas saídas internas de QAV, observando as disposições, condições e requisitos previstos em ato normativo da própria unidade federada e que a carga tributária não seja menor que:

Tabela 2 - Redução de base de cálculo nas saídas internas de QAV

Região / Unidade Federativa	Piso Mínimo de Carga Tributária
Estados da Região Norte (AC, AM, AP, PA, RO, RR, TO)	3% (três por cento)
Regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sul; ES, MG, RJ e DF	7% (sete por cento)

³⁸ Reclamação Constitucional (RCL) nº 60.726/RN, julgada pela 1ª Turma do STF em sessão virtual finalizada em 29 de setembro de 2023, tendo como Relator o Ministro Luís Roberto Barroso.

Estado de São Paulo

10% (dez por cento)

O Convênio ICMS nº 188/2017 também prevê a possibilidade de alguns estados concederem isenção ou redução de ICMS para QAV, importação de aeronaves, transporte aéreo de cargas e outros bens I - internas e de importação de bens, máquinas, equipamentos, partes, peças, componentes aeronáuticos, ferramentas, estruturas metálicas e instalações destinadas à construção, instalação e operação de Centro Internacional de Conexões de Voos - HUB, em aeroporto internacional.

6.1.3. Experiência Comparativa dos Estados

A análise comparativa dos modelos adotados pelos demais Estados brasileiros permite identificar padrões, limites e inovações que informam a proposta de reformulação do regime paulista. Os modelos variam quanto ao mecanismo de vinculação do benefício (pontuação, protocolo individual ou escalonamento por cobertura territorial), ao nível de carga efetiva praticada e ao grau de ousadia jurídica diante dos pisos fixados pelo Convênio ICMS nº 188/2017.

6.1.3.1. Rio Grande do Sul — O Modelo de Referência Nacional (PDAR-RS)

O Estado do Rio Grande do Sul desenvolveu o modelo estadual de aviação regional mais completo e bem-sucedido do País. O Programa Estadual de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR-RS), instituído pelo Decreto nº 52.607/2015 e aprimorado pelo Decreto nº 54.685/2019, vincula o benefício fiscal ao desempenho operacional da companhia aérea por meio de sistema de pontuação escalonado: quanto maior a cobertura territorial e o número de conexões regionais ofertadas, maior o incentivo fiscal concedido. Desde sua criação, o PDAR-RS resultou na criação de seis novas rotas entre Porto Alegre e o interior gaúcho — ligando a capital às cidades de Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas, Santa Maria, Santo Ângelo e Uruguaiana —, tornando o Rio Grande do Sul o Estado com maior número de municípios do interior com ligação para o Aeroporto de Guarulhos, principal hub de conexões internacionais da América do Sul.

6.1.3.2. Mato Grosso — O Programa Voe MT

O Estado do Mato Grosso reformulou em janeiro de 2026 o programa Voe MT, instituindo sistema de redução escalonada da base de cálculo do ICMS sobre o QAV variante de 16% a 41,18% do valor da operação, conforme o número de municípios mato-grossenses atendidos e a frequência dos voos. As alíquotas de ICMS sobre QAV no MT são de 17%, com a redução de base resultando em carga efetiva de 7% no patamar máximo de benefício.

O Voe MT é o modelo nacional mais próximo do conceito de assento fiscal proposto neste Capítulo para São Paulo: os critérios são objetivos, progressivos e vinculados à expansão territorial da malha aérea, e não à simples presença da companhia no Estado.

6.1.3.3. Espírito Santo — Benefício por Assento

O Estado do Espírito Santo estruturou regime de incentivo ao QAV diferenciado pelo instrumento de vinculação adotado: o benefício é condicionado ao incremento do número de assentos com origem em aeroportos capixabas, com critérios adicionais para companhias que mantenham ou inaugurem voos a partir de aeroportos do interior do Estado. O modelo vigente, consolidado pela alteração da Lei nº 10.568/2016, estabelece três faixas de carga efetiva de ICMS sobre o QAV: 12%, 9% e 7%, escalonadas conforme o incremento percentual de assentos ofertados em relação ao período de referência. A experiência capixaba demonstra que a métrica de assentos

— e não apenas o número de rotas ou municípios — é um indicador de desempenho tecnicamente robusto e adequado à lógica do assento fiscal proposta neste estudo.

6.1.3.4. Ceará — HUB de Fortaleza e a Pandemia

O Estado do Ceará implantou Hub em Fortaleza em 2017, com redução de ICMS sobre o QAV para companhias aderentes condicionada ao cumprimento de frequências mínimas. As intercorrências da pandemia de COVID-19 geraram descumprimento generalizado das metas, levando o Estado a buscar amparo no CONFAZ para regularização retroativa dos benefícios fruídos. A experiência cearense é referência tanto pela eficácia do instrumento quanto pela necessidade de mecanismos de salvaguarda nos acordos de desempenho — cláusulas de força maior e de revisão de metas em cenários de crise sistêmica que o modelo paulista proposto pode incorporar.

6.1.3.5. Alagoas — Modelo de Deliberação por Desempenho

O Estado de Alagoas adota modelo de concessão de benefício sobre o QAV por meio de regimes especiais individualizados, firmados bilateralmente entre o Estado e cada companhia aérea mediante ato do Poder Executivo estadual. A Instrução Normativa SEF/AL nº 12/2023 disciplina os procedimentos de concessão dos regimes especiais. O elemento de proporcionalidade do modelo alagoano reside na negociação bilateral das metas: o percentual de redução reflete o volume de novos voos comprometidos pela companhia, introduzindo elemento de governança individualizada distinto do modelo de pontuação coletiva adotado pelo RS.

6.1.3.6. Rio de Janeiro — A Limitação do Instrumento Isolado

O Estado do Rio de Janeiro reduziu a carga de ICMS sobre o QAV para 7% — piso autorizado pelo Convênio nº 188/2017—, regime prorrogado até 2035 para empresas que operam nos aeroportos fluminenses, buscando compensar a perda de competitividade do Aeroporto Internacional do Galeão (GIG). A experiência demonstrou a limitação do incentivo fiscal isolado, sem acompanhamento de melhorias de infraestrutura e conectividade intermodal, a redução de ICMS sobre o QAV foi insuficiente para reverter desvantagens estruturais do aeroporto.

6.1.3.7. Minas Gerais — O Regime Dual: Carga e Hub

O Estado de Minas Gerais opera dois regimes distintos sobre o QAV, com perfis jurídicos muito diferentes. No primeiro eixo — voos de carga —, o Decreto nº 48.319/2024 fixou a carga efetiva de ICMS sobre o QAV em 7% para companhias que operem serviços regulares de transporte de cargas a partir dos aeroportos mineiros, exatamente no piso autorizado pelo Convênio nº 188/2017 para o Estado de Minas Gerais.

No segundo eixo — Hub de Confins (BH) —, o Decreto nº 48.566/2023 concede isenção total ou carga próxima a zero de ICMS sobre o QAV para companhias que operem o Aeroporto Internacional de Belo Horizonte (CNF) como Centro Internacional de Conexões de Voos, mediante assinatura de Protocolo de Intenções com o Estado.

6.1.4. O Modelo de Assento Fiscal — Proposta para São Paulo

6.1.4.1. O Problema do Modelo Vigente

O modelo vigente de redução do ICMS sobre o QAV a 12% apresenta limitação estrutural relevante: o benefício é concedido de forma indiferenciada em relação ao destino das operações, remunerando igualmente o consumo de combustível em grandes aeroportos de alta densidade — como Guarulhos (GRU) e Viracopos (VCP) — e em aeroportos regionais do interior do Estado,

onde a conectividade é escassa e o impacto sobre o desenvolvimento territorial é potencialmente muito superior.

Ocorre que esse modelo depende de renovação periódica via decreto estadual, sem garantia de continuidade e com critérios que podem ser revisados a cada ciclo, reduzindo previsibilidade para os operadores.

Além do mais, toda a frota, em toda operação no Estado, beneficia-se da mesma alíquota, ou seja, não apenas as rotas regionais incentivadas são beneficiadas da redução. Não existe, no regime atual, qualquer mecanismo que permita ao Estado calcular quanto dessa renúncia se converte em assentos regionais efetivamente ofertados — e quanto simplesmente barateia operações que seriam realizadas independentemente do incentivo.

Um alternativa a, esse modelo seria o conceito de Assento Fiscal.

6.1.4.2. O Conceito de Assento Fiscal

O assento fiscal é mecanismo de incentivo tributário à aviação regional pelo qual o benefício concedido pelo Estado sobre o ICMS incidente no querosene de aviação (QAV) é modulado em função direta do serviço de conectividade efetivamente prestado pela companhia aérea — medido em assentos ofertados, passageiros embarcados, rotas operadas ou Municípios atendidos —, e não como redução genérica e uniforme aplicável à totalidade das operações da companhia no Estado.

Tecnicamente, o assento fiscal opera por meio de redução de base de cálculo do ICMS sobre o QAV, calculada em percentual variável conforme o nível de desempenho apurado no período (semestral ou anual), o que transforma o tributo estadual sobre o combustível em instrumento de política territorial, com nexo causal verificável entre renúncia fiscal e benefício público entregue.

As variações técnicas do assento fiscal existentes no Brasil organizam-se em três modalidades principais, conforme o indicador de desempenho adotado. A primeira modalidade — por rotas operadas — utiliza como critério o número de Municípios atendidos por voos regulares, quanto maior a cobertura territorial, maior a redução da base de cálculo do ICMS. É o modelo adotado pelo Mato Grosso no Voe MT.

A segunda modalidade — por sistema de pontuação multivariável — combina simultaneamente rotas, frequência de voos, assentos ofertados e consumo de QAV em um índice composto que determina a alíquota efetiva: cada meta tem um conjunto de pontuação, e o somatório delas delimita a alíquota efetiva de ICMS, sendo que quanto mais rotas regulares disponibilizadas, maior será a redução da carga tributária. É o modelo adotado pelo Rio Grande do Sul desde o Decreto nº 54.685/2019.

A terceira modalidade — por Protocolo de Intenções individual — é a adotada pelo Paraná no âmbito do Programa Paraná Competitivo (Decreto nº 7.721/2024), em que a redução da base de cálculo é negociada bilateralmente entre o Estado e cada companhia, levando em conta as linhas regionais, nacionais e internacionais nas quais a empresa prestará serviços e a quantidade de voos semanais ou diários, de acordo com o interesse turístico e econômico da região. A adoção deste modelo de assento fiscal depende de reformulação do Decreto nº 64.319/2019.

6.1.4.3. Modelo Misto

Uma proposta alternativa à simples adoção do Assento Fiscal seria a estruturação de um regime misto sobre os seguintes pilares:

- (i) Pilar I — Alíquota-base de 12% (patamar de entrada): Como patamar de entrada no regime, toda companhia aérea que aderir ao Termo de Acordo com a SEFAZ/SP manterá a carga tributária efetiva de 12% sobre o QAV adquirido no Estado — o benefício já concedido pelo Decreto nº 69.318/2025, aplicável às companhias com as condições atualmente exigidas, ressaltando que a alíquota-base de entrada pode ser outra.
- (ii) Pilar II — Redução progressiva até 10% proporcionalmente à oferta de assentos regionais: A cada faixa de assentos ofertados com origem ou destino em aeroporto regional designado a carga efetiva de ICMS sobre o QAV será reduzida em etapas, podendo atingir o piso de 10% fixado pelo Convênio ICMS nº 188/2017 para São Paulo.

Quanto à necessidade de autorização do Confaz para viabilização desse modelo misto, cabem as seguintes conclusões: (i) a manutenção do patamar de 12% já está autorizada pelo Convênio nº 188/2017 — não exige novo ato do CONFAZ; (ii) a redução progressiva de 12% para 10% por atos normativos estaduais que estabeleçam condições e requisitos está autorizada pelo Convênio, que delega ao Estado a disciplina das condições de fruição — o precedente do Mato Grosso e do Espírito Santo confirma essa interpretação; (iii) qualquer redução ou concessão de crédito outorgado para rotas pioneiras que resulte em carga abaixo de 10% ultrapassa o piso mínimo do Convênio e exige novo convênio CONFAZ; (iv) a prorrogação dos incentivos após 30/04/2027 necessita de novo convênio CONFAZ, momento em que se poderia requerer uma redução do piso para o Estado de São Paulo, pelo menos para os voos regionais dentro do Estado.

6.2. A Reforma Tributária e seus Impactos Sobre a Aviação

A Reforma Tributária, veiculada pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, e regulamentada pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, constitui a mais profunda transformação da tributação sobre o consumo no Brasil desde a Constituição de 1988. A Reforma substitui cinco tributos — PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS — por um modelo de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) Dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal compartilhada, além do Imposto Seletivo (IS).

6.2.1. A CBS e o IBS sobre o QAV a partir de 2027

Conforme o art. 172 da LC nº 214/2025, o IBS e a CBS incidem uma única vez sobre as operações com querosene de aviação, ainda que iniciadas no exterior. Essa abordagem visa simplificar a cadeia tributária, eliminando a plurifasia que caracterizava o ICMS.

O ponto de incidência é a saída da refinaria ou do importador — não na distribuição, não na venda ao aeroporto, não no abastecimento da aeronave. A LC nº 214/2025 veda a apropriação de créditos nas aquisições de combustíveis sujeitos à incidência monofásica do IBS e da CBS quando destinadas à distribuição, à comercialização ou à revenda, pois como no regime monofásico a tributação ocorre integralmente no início da cadeia econômica, nas saídas subsequentes não há débito a pagar — e como não há débito, também não há direito ao acúmulo de créditos.

O art. 174 da LC nº 214/2025 determina que as alíquotas da CBS e do IBS sejam uniformes em todo o território nacional, específicas por unidade de medida (valor fixo em reais por litro, não percentual sobre o preço) e diferenciadas por produto. A competência para divulgação da alíquota do IBS é atribuída ao Comitê Gestor do IBS — e a da CBS ao chefe do Poder Executivo da União.

Isso significa que, a partir de 2029 (quando o IBS começa a substituir gradualmente o ICMS), nenhum Estado terá autonomia unilateral para fixar alíquota diferenciada de IBS sobre o QAV. O instrumento que hoje permite a São Paulo reduzir de 18% para 12% — ou eventualmente para 10% — deixará de existir na estrutura do IBS.

Um dos pontos mais relevantes reside na forma de fixação das alíquotas, que deverá respeitar os limites impostos pela carga tributária incidente antes da reforma. Para a CBS, a limitação se aplica a partir de 2027; e para o IBS, de forma gradual, entre 2029 e 2033, quando alcançará sua plenitude.

O teto de neutralidade para o IBS é calculado com base na carga de ICMS sobre o QAV — o que levanta questão delicada: a alíquota de referência do ICMS que entrará na metodologia será a alíquota padrão de 18% ou a alíquota reduzida de 12% vigente em São Paulo sob o regime especial? A metodologia de cálculo da carga tributária para fixação das alíquotas será aprovada por ato conjunto do Ministro de Estado da Fazenda e do Comitê Gestor do IBS — ato ainda pendente de publicação, o que mantém essa questão em aberto e representa risco relevante para as companhias aéreas e para o planejamento da política estadual.

A alíquota concreta da CBS sobre o QAV em 2027 ainda não foi publicada — ela será fixada por decreto presidencial, devendo ser publicada até o início de outubro de 2026, respeitando a anterioridade nonagesimal. Com o Governo Federal tendo zerado o PIS/COFINS sobre o QAV com vigência até 31 de maio de 2026³⁹, como resposta ao impacto da alta internacional do petróleo, a definição da carga-referência para fins do teto legal tornou-se ainda mais complexa.

O Governo Federal, ao anunciar a isenção de PIS/Cofins sobre o QAV divulgou estimativa oficial de que as alíquotas ordinárias de PIS/Cofins sobre o QAV representam R\$ 0,07 por litro de combustível, podendo este valor ser utilizado como referência para a projetada alíquota da CBS sobre o QAV em 2027.

No modelo do ICMS atual, a redução de alíquota beneficia diretamente o preço do QAV pago pela companhia aérea ao distribuidor — é uma redução de preço líquido. No modelo do IBS monofásico, a dinâmica é diferente:

A companhia aérea não é contribuinte do IBS sobre o QAV — quem recolhe é a refinaria ou o importador. Mas a companhia tem direito ao crédito do IBS embutido no preço do QAV, nos termos do art. 180 da LC nº 214/2025, que assegura o crédito ao adquirente que utilize o combustível como insumo — o que é exatamente o caso da companhia aérea, que consome o QAV na prestação do serviço de transporte.

Portanto, a lógica é: a refinaria recolhe o IBS na ponta inicial; a companhia aérea paga o preço do QAV com o IBS embutido; ao vender a passagem, a companhia gera débito de IBS sobre a passagem; e deduz o crédito de IBS do QAV adquirido. O benefício líquido para a companhia depende da diferença entre o débito de IBS sobre a passagem e o crédito de IBS sobre o QAV — não mais de um preço reduzido de combustível.

O quadro completo revela a magnitude da transformação para a política de São Paulo. O IBS terá alíquotas aumentadas gradualmente de 2029 a 2033, enquanto as alíquotas do ICMS e do ISS serão reduzidas em 10% ao ano em relação às alíquotas vigentes em 2028, até sua completa extinção em 2033.

³⁹ O Decreto nº 12.924/2026 zerou o PIS/Cofins sobre o QAV tanto na importação quanto na comercialização interna, abrangendo, portanto, toda a cadeia de circulação do produto no território nacional. Isso inclui as operações realizadas pelas refinarias, distribuidoras e importadoras — todos os elos sujeitos à incidência dessas contribuições federais

Isso significa que:

- (i) 2028: Último ano com ICMS sobre o QAV em sua forma atual e com plena autonomia estadual;
- (ii) 2029: ICMS cai 10%; IBS equivalente a 10% do pleno começa — mas o IBS é nacional uniforme, sem capacidade de redução unilateral estadual;
- (iii) 2033: ICMS extinto. O único tributo sobre o QAV será IBS + CBS, ambos com alíquota ad rem uniforme nacional, fixada pelo CGIBS e pelo Executivo Federal.

A consequência é direta: a partir de 2033, o Estado de São Paulo perde completamente o instrumento do ICMS sobre o QAV como alavanca de política aeronáutica. A única forma de influenciar a tributação do QAV será por meio de articulação no Comitê Gestor do IBS — órgão com representação de todos os Estados e Municípios, onde a aprovação de benefícios exige deliberação coletiva.

6.2.2. O CBS e o IBS sobre as Passagens Aéreas — Incidência e Local de Embarque

A alíquota zero de PIS/COFINS e a não incidência do ICMS sobre as passagens aéreas não foi incorporada como benefício permanente no sistema CBS/IBS.

A alíquota do CBS (projetada em 8,8%) incidirá sobre a receita bruta da companhia aérea com a venda de passagens — é tributo sobre o valor total do bilhete. Não há dedução, não há abatimento pela isenção anterior, e não há regime de transição específico para o setor aéreo no tocante à CBS. A entrada é imediata e plena em 1º de janeiro de 2027.

A alíquota final do sistema — CBS + IBS combinados — tem como teto 26,5% pela LC nº 214/2025. No caso da aviação, o desenho aprovado estabelece três tratamentos principais: tributação padrão para voos domésticos; alíquota reduzida equivalente a 60% do padrão para a aviação regional; e incidência sobre apenas uma das pernas em voos internacionais.

A partir de 2029, gradualmente, o IBS passará a incidir sobre a venda de passagens aéreas, nos termos do art. 4º da LC nº 214/2025. O IBS incidirá sobre a receita das companhias com a venda de passagens, à alíquota estimada de referência de 26,5% — com redução de 40% para a aviação regional qualificada pelo art. 287, resultando em alíquota efetiva de aproximadamente 15,9%. Esta diferença de 10,6 pontos percentuais de carga entre os dois regimes é suficientemente grande para influenciar as decisões de malha das companhias aéreas — o que reforça o argumento de que o Estado de São Paulo deve concentrar seus incentivos nos aeroportos regionais do interior, que são exatamente aqueles que se qualificam ao regime favorecido.

O art. 11, inciso VI, da LC nº 214/2025 estabelece de forma expressa que no serviço de transporte de passageiros o local da operação é o local de início do transporte. O IBS é, portanto, devido ao Estado e ao Município de embarque do passageiro — não ao Estado de destino, não ao Estado onde a companhia tem sede e não ao Estado onde a passagem foi comprada.

Essa regra tem consequência estrutural de grande relevância para São Paulo: os Municípios do interior paulista que sediam aeroportos regionais passarão a receber IBS na proporção dos embarques realizados em seus terminais, criando incentivo fiscal direto para que os próprios Municípios invistam na atração de voos regionais. Cada novo voo em Presidente Prudente ou Araçatuba gerará receita de IBS para esses Municípios — receita que hoje simplesmente não existe. O argumento político em favor dos investimentos em aviação regional muda de natureza: o aeroporto regional deixa de ser apenas um custo para o Município e passa a ser fonte de receita tributária.

6.2.2.1. A Aviação Regional Qualificada — Municípios Elegíveis

O art. 284, IV e § 1º, VIII, da LC nº 214/2025 define o transporte aéreo regional como aquele com origem ou destino na Amazônia Legal ou em capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona ou centros locais, conforme classificação do IBGE. No Estado de São Paulo, os principais municípios enquadrados nessas categorias são:

- (i) Capitais Regionais A: Ribeirão Preto.
- (ii) Capitais Regionais B: São José dos Campos (AP), Santos (AP), Sorocaba, São José do Rio Preto, Americana/Santa Bárbara d'Oeste (AP).
- (iii) Capitais Regionais C (seleção): Bauru, Jundiaí, Piracicaba, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, São Carlos, Araraquara, Franca, Limeira, Botucatu, Barretos, Ourinhos, Catanduva.
- (iv) Centros Sub-Regionais A e B (seleção): Assis, Tupã, Birigui, Penápolis, Andradina, Lins, Itapetininga, Itapeva, Avaré, Bragança Paulista, Guaratinguetá, Olímpia, Bebedouro, Sertãozinho, Matão, Votuporanga, Jales, São João da Boa Vista. Centros de Zona (seleção): Ituverava, Jaboticabal, Monte Alto, Mirassol, Araçoiaba da Serra, Mococa, Batatais, Guaíra, Pontal, Cândido Mota, Palmital, Piraju, Garça.

A qualificação regional de uma rota não depende apenas de um dos extremos ser regional — basta que um dos dois aeroportos esteja em município classificado como capital regional, centro sub-regional, centro de zona ou centro local. Isso tem implicação relevante para as companhias aéreas na estruturação de suas malhas: rotas entre o interior paulista e GRU/CGH/VCP podem se qualificar ao regime de 40%, desde que o destino ou origem regional esteja no interior.

Esse dado é relevante para a política de incentivos estaduais: os benefícios devem ser concentrados nos aeroportos do interior, onde a redução de carga tributária tem maior impacto relativo sobre a viabilidade das rotas.

6.2.3. Impacto do IBS e da CBS sobre os Serviços Aeroportuários

A Reforma Tributária promoverá transformação profunda na tributação dos serviços aeroportuários auxiliares — utilização de aeroporto, movimentação de passageiros, armazenagem, capatazia, movimentação de aeronaves, *handling*⁴⁰, logística e congêneres —, com efeitos que se desenvolverão de forma escalonada entre 2027 e 2033. Esses serviços, hoje sujeitos ao ISS municipal a alíquotas que variam de 2% a 5%, passarão a integrar o regime geral de IBS e CBS sem qualquer tratamento diferenciado ou redução de alíquota na LC nº 214/2025. A carga combinada de referência do sistema prevista é de 26,5%, o que representa aumento expressivo em relação ao regime vigente. Diferentemente do transporte aéreo de passageiros — contemplado com redução de 40% para a aviação regional — e do querosene de aviação — submetido a regime monofásico específico —, os serviços auxiliares não foram objeto de atenção especial pelo legislador complementar, o que constitui omissão relevante cujas consequências econômicas o setor ainda não dimensionou adequadamente.

A alteração do local de incidência tributária — do estabelecimento prestador, regra do ISS, para o local da prestação do serviço, regra do IBS — representa mudança estrutural favorável aos Municípios do interior paulista que sediam aeroportos regionais. Com o IBS, a receita tributária

⁴⁰ Handling = conjunto de serviços de assistência em solo prestados às aeronaves, às companhias aéreas e aos passageiros no ambiente aeroportuário, compreendendo todas as operações necessárias para o atendimento de um voo entre o momento em que a aeronave chega ao pátio de estacionamento e o momento em que ela parte para o próximo destino.

será integralmente do Município onde o serviço é efetivamente prestado — o Município sede do terminal. Essa inversão cria incentivo fiscal direto para que os Municípios do interior invistam na atração de prestadores de serviços aeroportuários e no desenvolvimento das atividades logísticas e de apoio ao redor dos terminais regionais, pois cada operação realizada no aeroporto local gerará receita de IBS para o próprio Município.

O aumento de carga sobre os serviços aeroportuários auxiliares tem impacto direto no custo operacional dos aeroportos regionais paulistas. Os prestadores de serviços de *handling*, *catering* doméstico e logística poderão aproveitar créditos de IBS e CBS sobre seus insumos tributados, mas o benefício é estruturalmente limitado pela relevância dos custos de mão de obra — que representam parcela significativa dos gastos do setor de serviços e não geram crédito de IBS nem de CBS.

A combinação entre elevação de alíquota nominal e a não cumulatividade apenas parcialmente efetiva tende a aumentar o custo e exigir a reprecificação das tarifas aeroportuárias — o que pressiona adicionalmente as companhias aéreas regionais já impactadas pelo aumento de carga sobre as passagens a partir de 2027.

6.2.4. Impacto Econômico Estimado e Posição da Indústria

A International Air Transport Association (IATA), a Associação Latino-Americana de Companhias Aéreas (ALTA) e a Junta de Representantes das Companhias Aéreas no Brasil (JURCAIB), em Carta Conjunta endereçada ao Ministério da Fazenda em 9 de junho de 2025, estimaram que a imposição do IBS e da CBS nas passagens aéreas internacionais e domésticas reduzirá a demanda em 18% a 24% nas rotas domésticas e em 21% a 29% nas rotas internacionais, representando respectivamente 13 a 19 milhões de passageiros domésticos a menos e 2,6 a 3,6 milhões de passageiros internacionais a menos. O preço médio das passagens domésticas elevaria de US\$ 130 para US\$ 160, e das internacionais de US\$ 740 para US\$ 935.

A IATA requereu, em especial, o reconhecimento do transporte aéreo internacional como exportação de serviços, com isenção de IBS e CBS, nos termos do art. 79 da LC nº 214/2025. A proposta fundamenta-se nos compromissos do Brasil perante a OACI (Documento 8632), que estabelecem que cada Estado Contratante deverá reduzir ao máximo as formas de tributação sobre a venda ou utilização de transportes aéreos internacionais.

6.3. Biocombustíveis (SAF) e Hubs Verdes

O Combustível Sustentável de Aviação (SAF — Sustainable Aviation Fuel) constitui um dos pilares da agenda de descarbonização do setor aéreo global, com potencial de redução de até 80% das emissões de carbono em ciclo de vida em comparação ao querosene fóssil convencional. O Estado de São Paulo responde por aproximadamente 55% da moagem nacional de cana-de-açúcar (UNICA, safra 2023/2024) e concentra a maior parte da capacidade instalada de produção de etanol de cana do País, sendo o principal ativo agroindustrial para a cadeia do SAF via rota ATJ ("Alcohol-to-Jet", em português, "álcool para querosene de aviação").

O mais imediato incentivo seria a adoção de redução diferenciada de ICMS sobre as saídas de SAF produzido no Estado com destino a aeroportos regionais paulistas, limitado atualmente a 10%, conforme já exposto, destacando que este incentivo deverá se encerrar em 2033, com a implantação integral do IBS.

Importante destacar que o art. 175 da LC nº 214/2025 prevê expressamente que as alíquotas de IBS e CBS para biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono deverão ser fixadas em patamar entre 40% e 90% das alíquotas incidentes sobre os combustíveis fósseis equivalentes. O SAF é biocombustível certificado pela ANP e pela ANAC, e, portanto, se enquadra

nessa categoria. Isso significa que a alíquota de IBS e CBS sobre o SAF será estruturalmente inferior à do QAV fóssil.

Outra possibilidade seria a adoção de crédito presumido de IBS (após 2029) para companhias que utilizem percentual mínimo de SAF em rotas regionais designadas. O crédito presumido está previsto na LC nº 214/2025 como mecanismo de redução do valor a pagar de IBS e CBS, concedido em hipóteses específicas definidas por lei ou por regulamentação do Comitê Gestor do IBS e da Receita Federal. Na prática, funciona como crédito adicional, não vinculado diretamente a uma operação de aquisição, mas atribuído para compensar custos ou incentivar determinadas atividades econômicas. A existência do instrumento na lei é a base; o que falta é a hipótese específica para o SAF na aviação.

A Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 132/2023, autoriza que o IBS tenha tratamento diferenciado em razão do impacto ambiental de bens e serviços. Esse fundamento constitucional é suficientemente amplo para amparar um regime especial que conceda crédito presumido de IBS às companhias aéreas que utilizem SAF em percentual mínimo.

São necessários dois atos normativos sucessivos, nenhum dos quais depende do Estado de São Paulo isoladamente: Ato 1 — Resolução do Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e Ato 2 — Resolução específica da Receita Federal do Brasil (RFB) para a CBS.

O art. 155, §6º, II, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 132/2023, autoriza os Estados a fixarem alíquotas diferenciadas de IPVA em razão do impacto ambiental do veículo — abrindo fundamento para isenção de IPVA aeronáutico para aeronaves que utilizem SAF em percentual mínimo de seus abastecimentos e que tenham como local de registro o aeroporto regional. Ressalte que o IPVA não incide sobre as aeronaves comerciais.

6.4. O IPVA como instrumento de política aeronáutica

6.4.1. Histórico e a EC nº 132/2023

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), de competência dos Estados e do Distrito Federal, tinha, antes da Reforma Tributária, base de incidência restrita a veículos automotores terrestres, por força de entendimento consolidado do STF no RE nº 134.509/AM e no RE nº 255.111/SP. Aeronaves e embarcações estavam fora do campo de incidência do tributo — fenômeno que gerava distorção relevante ao deixar ativos de alto valor e propriedade concentrada nas camadas de maior renda fora da tributação patrimonial estadual.

A EC nº 132/2023 reescreveu o art. 155, §6º, III, da Constituição Federal, autorizando expressamente a incidência do IPVA sobre veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos. As exceções constitucionais taxativas incluem aeronaves agrícolas e aeronaves de operador certificado para prestar serviços aéreos a terceiros.

6.4.2. As Imunidades e São Paulo

A imunidade constitucional das aeronaves de operadores certificados para serviços aéreos a terceiros é o elemento jurídico central para a política de incentivos. Essa imunidade abrange todas as aeronaves das companhias aéreas regulares (LATAM, GOL, AZUL e demais detentoras de HOTRAN⁴¹) e das operadoras de táxi aéreo e fretamento certificadas pela ANAC. O IPVA incidirá apenas sobre aeronaves executivas e particulares sem certificação para serviços a terceiros.

⁴¹ HOTRAN é a sigla para Horário de Transporte, o documento aprovado e emitido pela ANAC que formaliza as outorgas (autorizações) para a exploração de linhas aéreas regulares por empresas de transporte aéreo.

O Estado de São Paulo, até abril de 2026, ainda não regulamentou o IPVA sobre aeronaves. Essa lacuna representa janela estratégica para estruturar desde o início um regime que utilize o IPVA aeronáutico de forma orientada a objetivos de política pública, como em razão de utilização combustível SAF ou de utilização de aeroporto regional.

Seria altamente recomendável que parte desta arrecadação fosse canalizado para incentivos ou subsídios para a aviação regional, entretanto, em razão da vedação constitucional de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, prevista no art. 167, IV, da Constituição Federal — cuja aplicação ao IPVA é pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal —, a destinação de parcela do produto do IPVA aeronáutico ao FEAR/SP não pode ser realizada por meio de vinculação direta inscrita em lei ordinária.

Para contornar essa limitação, propõem-se inclusão, na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual do Estado, de dotação orçamentária para eventuais subvenções de aeroportos e aviação regional ou a destinação de recursos para o FEAR/SP, a seguir proposto, custeada com recursos livres do Tesouro Estadual, em valor compatível com a arrecadação estimada do IPVA aeronáutico — solução imediata e juridicamente segura, embora sujeita à discricionariedade orçamentária anual.

6.5. Utilização do FNAC e implantação do FEAR/SP

6.5.1. O Fundo Nacional de Aviação Civil

O Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) é um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério de Portos e Aeroportos, criado pelo art. 63 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, com a missão de fomentar o desenvolvimento do sistema nacional de aviação civil. O FNAC é administrado pelo Ministério de Portos e Aeroportos por intermédio de um Comitê Gestor, conta com receitas provenientes das outorgas aeroportuárias, rendimentos de aplicações financeiras e outras fontes legais, e tem como agente financeiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que pode habilitar outros bancos, públicos ou privados, para atuar nas operações de financiamento com recursos do Fundo, desde que assumam os riscos das operações.

Os recursos do FNAC são aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas civis, bem como podem ser aplicados no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, desde que tais ações não constituam obrigação do concessionário conforme estabelecido no contrato de concessão. As ações prioritárias abrangem a manutenção e aprimoramento da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária pública, o desenvolvimento da aviação regional — com investimentos na construção, modernização e adequação de aeroportos regionais — e a capacitação, o planejamento e a gestão do setor.

No âmbito do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), instituído pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, o FNAC pode ser utilizado para subsidiar tarifas aeroportuárias e custos dos voos em rotas regionais, podendo-se destinar até 30% dos seus recursos a essa finalidade, com possibilidade de subsidiar metade dos assentos das aeronaves, limitados a sessenta por voo, pelo prazo de cinco anos com prorrogação justificada. Os objetivos do PDAR incluem aumentar o acesso da população ao transporte aéreo com prioridade às regiões menos desenvolvidas, integrar comunidades isoladas à rede nacional de aviação civil e facilitar o acesso a regiões com potencial turístico.

Em outubro de 2025, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou a Resolução nº 5.260, regulamentando a concessão de apoio financeiro reembolsável com recursos do FNAC às empresas prestadoras de serviços aéreos domésticos regulares, ampliando as possibilidades de utilização do Fundo para a estabilidade financeira das companhias aéreas e a sustentabilidade

econômica e ambiental do setor. Em fevereiro de 2026, o CMN aprovou alterações à Resolução nº 5.260, ajustando as linhas de crédito para torná-las mais aderentes à realidade operacional das empresas aéreas.

A articulação do Estado de São Paulo com o Ministério de Portos e Aeroportos para o acesso dos aeroportos regionais paulistas às linhas do FNAC deve orientar-se para inclusão de aeroportos estaduais e municipais paulistas no rol de terminais elegíveis aos programas de modernização e adequação de infraestrutura financiados pelo FNAC, bem como uma coordenação das políticas de incentivo estaduais com os critérios de elegibilidade do FNAC, de forma a evitar sobreposição de subsídios e maximizar o efeito combinado dos instrumentos federal e estadual sobre a malha aérea regional paulista.

6.5.2. Os Limites do FNAC e a Justificativa para o FEAR/SP

O FNAC, a despeito de seu expressivo patrimônio, opera predominantemente por meio de linhas de financiamento reembolsável junto ao BNDES, com exigências de garantias e critérios de elegibilidade que pressupõem determinado porte e solidez financeira dos tomadores. Essa estrutura, adequada para as grandes companhias aéreas e os operadores dos principais aeroportos concedidos, não alcança de forma eficaz os aeroportos regionais de pequeno porte do interior paulista nem as companhias de aviação regional de menor porte — justamente os agentes cujo suporte é indispensável para a ampliação da conectividade territorial que este Plano persegue.

Há, portanto, um nicho estrutural não coberto pelo FNAC: o financiamento de rotas inaugurais em aeroportos com baixa movimentação, o custeio de adequações de infraestrutura em terminais sem concessionário privado capaz de realizá-las por conta própria, e o fomento à implantação de infraestrutura de SAF em aeroportos do interior. É para esse nicho específico que se propõe a criação do Fundo Estadual de Aviação Regional do Estado de São Paulo — FEAR/SP —, como instrumento complementar ao FNAC e não concorrente a ele.

6.5.3. O Fundo Estadual de Aviação Regional do Estado de São Paulo — FEAR/SP

O FEAR/SP é proposto como fundo especial de natureza contábil e financeira, administrado pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento (SEFAZ/SP). O modelo de fundo especial — em detrimento de um programa orçamentário ordinário — assegura: acumulação intertemporal de recursos entre exercícios; transparência e rastreabilidade do fluxo financeiro por meio de contabilidade segregada; e maior segurança jurídica para os operadores privados que planejam investimentos de longo prazo com base na perenidade do instrumento.

O fundamento constitucional para a criação do FEAR/SP repousa no art. 71 da Constituição do Estado de São Paulo que autoriza a criação de fundos especiais mediante lei específica aprovada pela Assembleia Legislativa. A lei instituidora deverá conter a denominação e os objetivos do Fundo, o rol exaustivo de suas fontes de receita, a estrutura de governança e os órgãos gestores, o catálogo de despesas autorizadas, os critérios de elegibilidade dos beneficiários, as vedações de uso, os mecanismos de controle interno e externo e as regras de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/SP).

É imprescindível registrar, contudo, a limitação constitucional central que condiciona a estrutura de financiamento do FEAR/SP: o art. 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal. Em consequência, receitas de impostos — inclusive o IPVA sobre aeronaves particulares — não podem ser vinculadas ao FEAR/SP por lei estadual.

Reconhecida essa limitação, o financiamento do FEAR/SP deverá estruturar-se sobre fontes que não configurem receita de impostos vinculada, nos seguintes termos:

- (i) Dotações orçamentárias anuais (LOA e PPA): A principal fonte de custeio do FEAR/SP será a dotação orçamentária consignada anualmente na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual do Estado de São Paulo, a ser proposta pelo Poder Executivo com base nas prioridades da política de aviação regional. Não há vinculação jurídica entre qualquer tributo e o Fundo — o que existe é uma decisão de alocação orçamentária, constitucionalmente legítima e imune à vedação do art. 167, IV. A desvantagem desta fonte é a sujeição ao contingenciamento orçamentário anual, razão pela qual deve ser complementada pelas fontes a seguir.
- (ii) Outorgas dos aeroportos estaduais concedidos: As receitas de outorga fixa e variável pagas pelas concessionárias dos aeroportos estaduais ao Estado de São Paulo não são receitas de impostos — são receitas patrimoniais decorrentes de contratos de concessão de serviço público, passíveis de vinculação ao FEAR/SP por lei ordinária, sem conflito com o art. 167, IV, da CF. Essa fonte é análoga ao modelo do próprio FNAC federal, cuja principal receita provém das outorgas aeroportuárias, e cresce na medida em que novos aeroportos estaduais forem objeto de concessão.
- (iii) Multas contratuais por descumprimento dos Termos de Acordo: Os valores arrecadados a título de multas pela inobservância das metas de desempenho previstas nos Termos de Acordo celebrados entre a SEFAZ/SP e as companhias aéreas beneficiárias dos incentivos fiscais de ICMS sobre o QAV também não constituem receita de imposto — são receitas contratuais e, portanto, vinculáveis ao FEAR/SP por lei. O instrumento tem a vantagem adicional de criar desincentivo econômico ao descumprimento das contrapartidas, fortalecendo a efetividade do modelo de assento fiscal proposto neste Plano.
- (iv) Doações, contribuições e recursos de organismos internacionais: O FEAR/SP poderá receber doações e contribuições voluntárias de entidades privadas, de municípios do Estado e de organismos internacionais de fomento — como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) — para projetos específicos, particularmente os relacionados à descarbonização do setor e à implantação de Hubs Verdes de SAF.
- (v) Rendimentos de aplicações financeiras: Os recursos do FEAR/SP que não estiverem imediatamente comprometidos com despesas serão obrigatoriamente aplicados em ativos financeiros de baixo risco, nos termos da legislação aplicável aos fundos públicos estaduais, e os rendimentos integrarão o patrimônio do Fundo.

O FEAR/SP poderá operar por meio de cinco programas estruturantes:

- (i) Subsídio a Rotas Inaugurais e Deficitárias — cobertura de tarifas aeroportuárias, subsídio de assentos e complementação do custo de QAV em rotas com taxa de ocupação insuficiente nos primeiros 18 meses de operação, em aeroportos regionais sem movimento regular;
- (ii) Investimentos em Infraestrutura Aeroportuária Regional — recuperação de pistas, terminais de passageiros, sistemas de balizamento, sistemas de iluminação para operação noturna e infraestrutura de abastecimento de SAF;
- (iii) Fomento ao SAF — subvenção do diferencial de preço entre SAF e QAV convencional para companhias que operem rotas regionais paulistas com percentual mínimo de utilização de SAF, em articulação com o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProSAF);

- (iv) Estudos, Dados e Inteligência de Mercado — viabilidade econômica de novas rotas, sistema estadual de inteligência aeroportuária integrado com os dados da ANAC e do DECEA; e
- (v) Capacitação, Promoção e Atração de Companhias Aéreas — participação em feiras e eventos internacionais de aviação, missões de atração de operadores e capacitação de pessoal aeroportuário.

O FEAR/SP deverá ser governado por Conselho Gestor de caráter deliberativo, com composição paritária entre representantes do Poder Público estadual, das companhias aéreas, dos operadores aeroportuários regionais, dos municípios com aeroportos regionais e do setor produtivo e turístico.

6.6. Exploração Fundiária do entorno aeroportuário como Receita Acessória

A competitividade econômica de um aeroporto não se mede exclusivamente pela receita tarifária decorrente do tráfego de aeronaves e passageiros. A experiência internacional das últimas décadas demonstrou, de forma irrefutável, que a exploração comercial e imobiliária das áreas aeroportuárias e de seu entorno pode não apenas complementar, mas superar as receitas aeronáuticas tradicionais, transformando o terminal em polo gerador de desenvolvimento territorial. Para os aeroportos regionais do Estado de São Paulo a exploração fundiária do entorno pode representar instrumento indispensável para a viabilização econômica das concessões e para a redução da dependência de subsídios públicos.

6.6.1. O Conceito de Aerotrópole e a Experiência Internacional

O conceito de aerotrópole (*aerotropolis*) descreve um modelo de organização territorial no qual o aeroporto ocupa a posição de polo central de desenvolvimento econômico, ao redor do qual se organizam atividades industriais, comerciais, logísticas, hoteleiras e residenciais que dependem ou se beneficiam da proximidade com a infraestrutura de transporte aéreo. Na aerotrópole, o aeroporto deixa de ser equipamento de suporte à aviação e se torna o eixo estruturador do desenvolvimento urbano e econômico de uma região inteira.

As experiências internacionais mais bem-sucedidas demonstram que as receitas não aeronáuticas podem em alguns até superar significativamente as receitas tarifárias.

Segundo o *Airport Economics Report* do Airports Council International (ACI World)⁴², as receitas não aeronáuticas representavam 40,2% da receita global dos aeroportos em 2019 — percentual que recuou para 36,7% em 2023 em razão dos impactos persistentes da pandemia sobre o comércio aeroportuário, com projeção de recuperação ao redor de meados de 2026. As regiões com maior participação de receita comercial são o Oriente Médio (47%), a Ásia-Pacífico (43%) e a Europa (39%), onde a sofisticação das instalações comerciais e o perfil dos passageiros internacionais impulsionam o gasto médio por viajante muito acima da média global. Aeroportos de referência como o Aeroporto de Incheon (Coreia do Sul) — onde mais da metade das receitas provém de atividades comerciais e logísticas — e o Amsterdam Schiphol — que desenvolve o Zuidoeste, um dos maiores distritos empresariais da Europa, a sete minutos do terminal — demonstram que a exploração imobiliária e comercial do entorno aeroportuário pode transformar estruturalmente a equação econômica do operador aeroportuário.

⁴² ACI World. *Airport Economics Report and Key Performance Indicators 2026*. Montreal: ACI World, mar. 2026. Disponível em: aci.aero. Dados consolidados de mais de 1.000 aeroportos representando 82% do tráfego global de passageiros. Acesso em maio de 2026.

O fundamento econômico do modelo é a captura de valor gerado pela própria infraestrutura aeroportuária: o aeroporto aumenta a acessibilidade e a atratividade de sua área de influência, valorizando terrenos e atraindo atividades que, sem a presença do terminal, não se instalariam naquela localidade. A aerótrópole organiza juridicamente e urbanisticamente esse processo de captura de valor, transformando a externalidade positiva do aeroporto em receita para o operador e em desenvolvimento econômico para o Município sede.

6.6.2. O Marco Normativo Federal — Programa Investe+ Aeroportos

No Brasil, o marco regulatório para a exploração comercial das áreas aeroportuárias foi profundamente reformulado pelo Ministério de Portos e Aeroportos em setembro de 2025. A Portaria MPOR nº 548/2025, publicada em 16 de setembro de 2025, revogou a Portaria Minfra nº 93/2020 e lançou o Programa Investe+ Aeroportos, inaugurando um novo ciclo de desenvolvimento imobiliário e comercial nas concessões aeroportuárias federais.

As principais inovações do novo marco regulatório são: (i) extensão dos prazos de vigência dos contratos de exploração comercial para além do prazo da concessão aeroportuária, com escalonamento de prazos de 30, 35, 40 anos ou mais conforme o tempo restante de contrato — eliminando a principal barreira para projetos imobiliários de longa maturação, como hotéis, hospitais e centros de convenções; (ii) atualização dos parâmetros mínimos de investimento e maior proteção regulatória para diferentes modalidades de negócio; (iii) flexibilização das condições para a atração de novos players comerciais ao ambiente aeroportuário; e (iv) maior previsibilidade regulatória para operações de crédito e project finance, viabilizadas pelo reconhecimento dos 'direitos oriundos da imissão provisória na posse' como direitos reais pelo art. 1.225 do Código Civil, na redação da Lei nº 14.620/2023.

De particular relevância para a política estadual paulista é a consulta pública lançada em 12 de novembro de 2025, que propõe estender as regras do Investe+ Aeroportos aos aeródromos regionais delegados a Estados e Municípios por meio de convênios de delegação celebrados com a União. Essa extensão, se implementada, preencherá a lacuna regulatória hoje existente para os aeroportos estaduais paulistas concedidos — que, por não estarem incluídos no Plano Nacional de Desestatização (PND) ou no Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) federal, estão sujeitos apenas à regulação da ARTESP como agência reguladora do contrato de concessão estadual.

6.6.3. O Contexto Paulista — As Concessões Estaduais e o Modelo de Receita Acessória

Como já mencionado, o Estado de São Paulo realizou, em julho de 2021, a concessão de 22 aeroportos regionais, divididos em dois blocos — Noroeste (encabeçado por São José do Rio Preto, com 11 unidades) e Sudeste (encabeçado por Ribeirão Preto, com 11 unidades) —, com previsão de investimentos de R\$ 447 milhões pela iniciativa privada.

Os contratos de concessão já previram modelo de remuneração não exclusivamente tarifária, autorizando expressamente a exploração de receitas acessórias como aluguel de hangares, atividades comerciais no terminal, restaurantes, estacionamento e realização de investimentos para exploração imobiliária com potencial para desenvolvimento de novas atividades e negócios em torno dos aeroportos.

Essa previsão contratual é o ponto de partida para a construção de um modelo de aerótrópole regional paulista. Os 22 aeroportos concedidos detêm, em conjunto, extensas áreas patrimoniais não utilizadas para fins operacionais imediatos — terrenos adjacentes às pistas, galpões subutilizados, áreas de serviço e franjas perimetrais do sítio aeroportuário — que representam potencial imobiliário ainda não sistematicamente mapeado e valorizado. Em Municípios do interior de médio porte, como Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e

Araçatuba, a presença de empreendimentos de alto padrão no entorno aeroportuário — hotéis, centros de convenções, parques logísticos e polos industriais de alta tecnologia — tem efeito direto sobre a atratividade de investimentos e sobre o PIB municipal, criando retroalimentação positiva entre o desenvolvimento econômico e o próprio tráfego aéreo.

6.6.4. Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos para a Implementação

6.6.4.1. Cláusulas de Desenvolvimento Imobiliário nos Contratos de Concessão

Para incentivar o desenvolvimento urbanístico dos aeroportos estaduais paulistas, os contratos de concessão podem ser aditados ou renovados para incluir cláusulas específicas de desenvolvimento imobiliário que: (i) definam as áreas patrimoniais disponíveis para exploração comercial e imobiliária; (ii) estabeleçam metas de receita não aeronáutica como indicadores de desempenho do concessionário, com incentivos de compartilhamento de receitas entre concessionária e Estado; (iii) permitam a sub-rogação de direitos de exploração imobiliária a terceiros investidores por prazos superiores ao da concessão aeroportuária, nos termos do modelo federal do Investe+ Aeroportos; e (iv) prevejam mecanismo de destinação das receitas imobiliárias compartilhadas com o Estado para o FEAR/SP, caso este seja instituído.

6.6.4.2. Convênios com Municípios Lindeiros para Revisão dos Planos Diretores

A exploração imobiliária do entorno aeroportuário depende, de forma crítica, do zoneamento urbano estabelecido pelos Municípios onde os aeroportos se localizam. Municípios com legislação urbanística restritiva — que limitem a ocupação e o gabarito nas proximidades dos aeroportos sem prever zonas especiais de desenvolvimento aeroportuário — impedem a atração de empreendimentos de alto valor agregado, desperdiçando o potencial de geração de valor da aerotrópole. Recomendável que o Estado de São Paulo celebre convênios específicos com os Municípios sede dos aeroportos regionais para: (i) incluir nos Planos Diretores Municipais a delimitação de Zonas Especiais de Desenvolvimento Aeroportuário (ZEDA), com parâmetros urbanísticos diferenciados que promovam o adensamento e a diversidade de usos no entorno dos terminais; (ii) criar incentivos tributários municipais como alíquotas reduzidas de IPTU e redução de ISS para serviços prestados no entorno aeroportuário pelos empreendimentos que se instalem nas ZEDA; (iii) estruturar mecanismos urbanísticos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que gerem receitas municipais vinculadas a melhorias de acesso e infraestrutura no entorno dos aeroportos.

6.6.5. Mapeamento das Áreas Patrimoniais

O Estado deve realizar mapeamento sistemático das áreas patrimoniais dos 22 aeroportos concedidos e dos demais aeródromos sob administração estadual, identificando: (i) a metragem e a configuração das áreas não operacionais; (ii) as restrições aeronáuticas incidentes sobre cada área, nos termos do Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA); (iii) as restrições ambientais e as Áreas de Proteção Permanente (APP) eventualmente presentes no imóvel; (iv) o potencial de desenvolvimento imobiliário de cada área, considerando a demanda local, o acesso viário e as perspectivas de crescimento do tráfego aéreo; e (v) o regime fundiário da área — se patrimônio da União, do Estado ou do Município.

Esse mapeamento é pré-condição para a incorporação das áreas ao modelo de exploração imobiliária.

6.6.5.1. Fundo de Investimento Imobiliário Aeroportuário

Para a captação de recursos privados destinados ao desenvolvimento das áreas de entorno dos aeroportos regionais paulistas, possível a estruturação de Fundo de Investimento Imobiliário (FII) específico, regulado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com o objetivo de financiar e gerir empreendimentos comerciais e logísticos no entorno dos aeroportos regionais estaduais. O FII seria constituído com participação minoritária do Estado de São Paulo, por meio de integralização de cotas com a contribuição de áreas patrimoniais avaliadas, atraindo capital privado de investidores institucionais e de varejo. A estrutura do FII conferia: (i) liquidez ao investimento, por meio da negociação das cotas em mercado secundário; (ii) gestão profissionalizada por gestor independente credenciado pela CVM; (iii) segregação do risco imobiliário em relação ao risco operacional do concessionário aeroportuário; (iv) diversificação do portfólio, permitindo ao FII investir em múltiplos aeroportos regionais, equilibrando os riscos de mercados locais distintos; e (v) utilização dos rendimentos do FII para subsidiar a operação dos aeroportos regionais.

6.6.6. Regime Jurídico da Área Aeroportuária — Limitações e Oportunidades

A exploração imobiliária do entorno aeroportuário enfrenta restrições jurídicas específicas que devem ser consideradas no planejamento estratégico. Em primeiro lugar, os aeroportos públicos são bens da União (art. 20, XII, da Constituição Federal), o que significa que as áreas aeroportuárias são patrimônio federal — mesmo quando concedidos ao Estado ou ao operador privado. A utilização dessas áreas para fins imobiliários depende, portanto, de autorização ou de regime contratual que preveja expressamente tal exploração.

Em segundo lugar, as Áreas de Segurança Aeroportuária (ASA), definidas pelo Comando da Aeronáutica, impõem restrições de gabarito, uso e ocupação do solo que podem limitar o potencial construtivo das áreas de entorno.

A decisão do STF na RCL nº 60.726/RN (julgada em setembro de 2023) consolidou a distinção entre áreas operacionais aeroportuárias — imunes ao IPTU, por estarem afetadas ao serviço público — e áreas comerciais exploradas com fins lucrativos, que são tributáveis. Para fins de planejamento tributário e imobiliário, os empreendimentos desenvolvidos no entorno dos aeroportos regionais paulistas estarão sujeitos ao IPTU municipal incidente sobre as áreas comerciais, ao ISS sobre os serviços prestados e, a partir de 2027, ao IBS e à CBS sobre as receitas das atividades comerciais. Esses tributos municipais representam, por outro lado, receita adicional para os Municípios sede, o que reforça o alinhamento de interesses entre o Estado, os concessionários e os governos locais.

6.7. Modelos de Concessão e Destinação dos Aeroportos Remanescentes

O processo de concessão aeroportuária brasileira, iniciado em 2011 e intensificado ao longo da última década, resultou na transferência à iniciativa privada dos principais terminais de maior movimentação e potencial de geração de receita. Contudo, um conjunto expressivo de aeroportos de menor porte — insuficientemente atrativos para concessões ordinárias com remuneração exclusivamente tarifária — permanece sem destinação definitiva após cada rodada licitatória, gerando o que se convencionou denominar, no âmbito das políticas setoriais, o problema dos aeroportos 'órfãos' ou remanescentes. No Estado de São Paulo, essa questão tem dimensão específica em razão da extensão da rede aeroportuária estadual e da diversidade de vocações dos terminais — desde os aeroportos comerciais do interior com rotas regulares estabelecidas até os aeródromos dedicados à aviação executiva e agrícola em municípios de menor porte.

6.7.1. O Programa AmpliAR

Em nível federal, a resposta institucional mais recente ao problema dos aeroportos remanescentes foi o lançamento do Programa AmpliAR pelo Ministério de Portos e Aeroportos, estruturado como mecanismo de incorporação de aeroportos regionais a contratos de concessão já existentes, mediante aditivos contratuais que reequilibram economicamente os contratos vigentes.

Instituído pela Portaria GM/MPOR nº 373/2025, publicada em 25 de junho de 2025, originalmente o programa foi concebido com a denominação de PIPAR (Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais), tendo posteriormente sido renomeado para AmpliAR, motivo pelo qual parte da literatura e dos documentos técnicos produzidos antes de meados de 2025 emprega a denominação anterior.

Quanto à estrutura regulatória aprovada para o programa, nos termos do art. 2º da Portaria GM/MPOR nº 373/2025, o AmpliAR consiste na disponibilização, às concessionárias com contratos de concessão aeroportuária federal vigentes, da possibilidade de incorporação de blocos deficitários de aeroportos regionais, ou de aeroportos individuais, para fins de operação e realização de investimentos.

A modalidade adotada é a do processo competitivo simplificado, diferenciado das rodadas tradicionais de concessão pela ausência de novo certame licitatório autônomo, operando-se por meio da incorporação de novos aeródromos a contratos preexistentes, mediante termos aditivos celebrados pela ANAC com as concessionárias arrematantes.

Conforme o art. 4º da Portaria GM/MPOR nº 373/2025, o programa norteia-se na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, de modo que a pactuação de novos compromissos deve ter efeito neutro sobre as condições previamente contratadas, nos moldes do art. 9º da Lei nº 8.987/1995.

Assim, o programa garante à concessionária aderente o direito ao reequilíbrio contratual proporcional aos encargos assumidos. A metodologia para o cálculo do reequilíbrio observa as disposições do contrato de concessão vigente, em consonância com o Decreto nº 7.624/2011, conforme art. 12 da referida portaria.

Quanto à definição dos aeroportos regionais (em bloco ou individualmente) a serem ofertados no programa, o parâmetro utilizado é o Plano Aeroviário Nacional (PAN), instrumento de política pública destinado ao planejamento setorial que, conforme o parágrafo único do art. 5º da portaria, é utilizado para calcular os valores de referência incluindo o capital expenditure (CAPEX), o operational expenditure (OPEX), a receita projetada e o Valor Presente Líquido (VPL) de cada bloco.

Para a primeira etapa, de acordo com comunicação oficial do MPor de junho de 2025, foi adotada a oferta individualizada — em vez da formação de blocos —, em razão das solicitações recebidas durante a consulta pública, que foi um dos principais parâmetros para a definição dos aeroportos a participar da primeira rodada.

O leilão foi realizado em 27 de novembro de 2025, na sede da B3, ocasião na qual foram ofertados dezenove aeroportos regionais localizados nas regiões Norte (Amazônia Legal), Nordeste e Centro-Oeste, dos quais treze receberam propostas vencedoras.

A concessionária GRU Airport — operadora do Aeroporto Internacional de Guarulhos — arrematou doze dos treze aeroportos vencidos, distribuídos pelos estados da Bahia, e a concessionária Fraport Brasil — operadora do Aeroporto de Fortaleza — arrematou o Aeroporto de Jericoacoara.

A formalização dos termos aditivos aos contratos de concessão preexistentes ocorreu entre março e abril de 2026, consolidando a expansão da malha aeroportuária federal concedida de cinquenta e nove para setenta e dois aeroportos.

Um ponto que merece destaque quanto aos aeroportos ofertados na primeira rodada do AmpliAR é o fato de que nenhum aeródromo localizado no Estado de São Paulo foi incluído no programa.

A delimitação geográfica do programa privilegiou a Amazônia Legal, o Nordeste e o Centro-Oeste, regiões em que a ausência de viabilidade econômica isolada dos aeródromos é maior.

A ausência de aeródromos paulistas no AmpliAR implica em algumas consequências de planejamento. Primeiro, a malha regional e municipal paulista permanece dependente, do ponto de vista do fomento institucional federal, de mecanismos genéricos não específicos para o segmento. Segundo, a ausência impõe ao Estado de São Paulo o desafio de estruturar mecanismos próprios de fomento à malha regional e municipal sob sua circunscrição, em substituição ou em complementaridade aos instrumentos federais disponibilizados.

À luz desse contexto, importa observar que o arcabouço normativo estadual paulista oferece instrumentos institucionais relevantes para a formulação de eventual programa estadual análogo ao AmpliAR. A Lei nº 11.079/2004, que disciplina as parcerias público-privadas no plano federal, é complementada pela legislação estadual paulista de PPPs, instrumento que pode ser mobilizado para a estruturação de mecanismos próprios de fomento.

A possibilidade de eventual revisão dos contratos da ARTESP — em particular dos Bloco Sudeste e Bloco Noroeste, com vencimento em 2052 — para incorporação de mecanismos análogos ao AmpliAR, constitui agenda regulatória relevante, e pode vir a ser desenvolvida ao longo do horizonte de planejamento do PLI-SP 2050.

O Estado de São Paulo, embora não diretamente beneficiado pela primeira rodada, é afetado de modo indireto pelo programa e dispõe de instrumentos institucionais próprios para a estruturação de mecanismos análogos no plano estadual.

A segunda etapa do AmpliAR, prevista para o segundo semestre de 2026 e sem foco regional, poderá trazer novos elementos para o diagnóstico apresentado, e merece monitoramento pelo Estado de São Paulo no âmbito da implementação do PLI-SP 2050.

Para os aeroportos municipais que reúnem condições mínimas de operação e apresentam demanda potencial documentada, a incorporação ao Programa AmpliAR federal é o modelo prioritário, por aproveitar a expertise das concessionárias já instaladas no Estado de São Paulo — em especial a GRU Airport, que acaba de demonstrar sua capacidade de gestão regional ao assumir 12 aeroportos em abril de 2026 — e por não depender de nova licitação, que exigiria prazo e recursos mais elevados.

O processo de habilitação de um aeroporto ao AmpliAR requer: (i) laudo técnico atestando as condições operacionais mínimas do terminal; (ii) estudo de demanda potencial demonstrando a viabilidade econômica da operação após os investimentos de adequação; (iii) manifestação de interesse de pelo menos uma concessionária federal em absorver o aeroporto em seu contrato vigente; e (iv) aprovação pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pelo TCU dos termos do aditivo contratual.

6.7.2. Instrumentos de Viabilização Econômica dos Aeroportos de Menor Porte

A definição do modelo jurídico de concessão adequado para cada aeroporto regional é condição necessária, mas não suficiente, para a retomada da conectividade aérea no interior paulista. O desafio estrutural dos terminais de menor porte reside na assimetria entre custos fixos elevados,

tais como, manutenção de pista, sistema de salvamento e combate a incêndio, pessoal de operações, balizamento e energia, e receita variável insuficiente, proporcional a um tráfego que, nas fases iniciais da operação, não comporta o equilíbrio financeiro do terminal.

Segundo dados da ANAC, as tarifas aeroportuárias representavam apenas 1,4% dos custos de operação de um voo em 2024, o que demonstra que sua redução isolada tem efeito marginal sobre a decisão das companhias aéreas de inaugurar ou manter rotas regionais, e que o problema central não é a tarifa em si, mas a viabilidade econômica do operador aeroportuário em baixa densidade de tráfego. Para enfrentar esse desafio, podem ser adotados quatro possíveis instrumentos.

O primeiro é o subsídio cruzado intrablocos, já incorporado estruturalmente nas concessões estaduais paulistas de 2021 — em que os aeroportos âncora (São José do Rio Preto e Ribeirão Preto) sustentam financeiramente os terminais menores de cada bloco — mas que deve ser explicitado e formalizado em cláusula contratual nos editais futuros. A cláusula deve estabelecer percentual mínimo da receita aeronáutica dos aeroportos âncora destinado a um fundo intrablocos de manutenção e melhoria dos terminais de menor movimentação.

O segundo é a isenção temporária de tarifas aeroportuárias para rotas inaugurais. Durante os primeiros meses de operação regular em aeroporto sem voo comercial atualmente, as tarifas de pouso, permanência e conexão cobradas pela concessionária estadual seriam zeradas para a companhia precursora. O diferencial de receita perdido pelo concessionário seria compensado pelo Estado mediante subvenção operacional direta, instrumento que não configura renúncia fiscal e portanto não está sujeito à vedação do art. 167, IV, da Constituição Federal.

O terceiro é o modelo de aeroporto de baixo custo operacional, inspirado na experiência europeia de aeroportos secundários que atraíram companhias como a Ryanair ao oferecer tarifas de pouso muito inferiores às dos grandes hubs, em contrapartida a volume garantido de movimentos. Para os aeroportos regionais paulistas, o modelo implica três adaptações práticas: (i) padrão simplificado de certificação pela ANAC, proporcional ao porte e ao risco, dimensionado para aeronaves menores, embarque sem *finger* e terminal de menor especificação; (ii) processos de turnaround rápido (25 a 30 minutos entre pouso e decolagem), que tornam o aeroporto mais atrativo operacionalmente para companhias regionais cuja rentabilidade depende da utilização intensiva da aeronave; e (iii) compartilhamento de infraestrutura com outros usos, como por exemplo o terminal rodoviário municipal, reduzindo os custos de construção e operação ao eliminar a duplicação de recepção, banheiros, estacionamento e serviços de apoio.

O quarto instrumento é a subvenção operacional direta do Estado, por meio do FEAR/SP, caso instituído, para cobertura parcial do déficit operacional em aeroportos onde mesmo com os três mecanismos anteriores não sejam suficientes para o equilíbrio financeiro do concessionário. O modelo espelha o que a União faz no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), pelo qual o FNAC pode destinar até 30% de seus recursos ao subsídio de tarifas aeroportuárias e custos de voos em rotas regionais, podendo cobrir metade dos assentos por voo pelo prazo de cinco anos prorrogável. A subvenção estadual deve prever valor máximo anual por aeroporto beneficiário, obrigação de demonstrativo contábil auditado, cláusula de redução proporcional ao crescimento do tráfego e extinção automática ao atingir o patamar de auto equilíbrio.

6.7.3. Integração Multimodal e Zoneamento Aeroportuário

A viabilidade sustentável dos aeroportos regionais paulistas não se reduz à qualidade da infraestrutura aeronáutica. Um terminal certificado e operacionalmente adequado permanecerá subutilizado se o acesso terrestre for precário, se não houver integração com o transporte público municipal ou se o uso do solo no entorno conflitar com a segurança das operações aéreas. Integração multimodal e ordenamento territorial são, portanto, condições precedentes — e não

meramente complementares — ao desenvolvimento sustentado da aviação regional, e como tais devem integrar a agenda de política pública do Estado de São Paulo com o mesmo grau de prioridade conferido aos incentivos tratados nas seções anteriores.

No que concerne à integração ferroviária, o Trem Intercidades (TIC) representa a mais profunda transformação da mobilidade interregional paulista das últimas décadas. O Eixo Norte (São Paulo–Campinas), estruturado como Parceria Público-Privada estadual, iniciou suas obras em março de 2026, com as primeiras intervenções realizadas no Município de Vinhedo. O contrato prevê serviço parador Jundiaí–Campinas — o Trem Intermetropolitano (TIM) —, com operação prevista a partir de 2029, além de cláusula contratual que abre possibilidade de extensão futura até o Aeroporto Internacional de Viracopos e até o Município de Americana.

A integração TIC–VLT–Viracopos constitui o eixo multimodal mais estratégico do Estado para a aviação civil. O Governo do Estado anunciou duas linhas de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) na Região Metropolitana de Campinas, uma conectando o centro de Campinas ao Aeroporto de Viracopos, e outra ligando Campinas a Hortolândia e Sumaré, aproveitando a faixa de domínio da linha férrea existente. É pertinente registrar que, embora Viracopos não se qualifique ao regime tributário diferenciado da aviação regional previsto na LC nº 214/2025 sua modernização como hub de conexões nacionais e internacionais pode beneficiar toda a malha regional paulista.

Em um horizonte temporal mais largo, os Eixos Oeste (São Paulo–Sorocaba), com audiências públicas realizadas em 2025, e Leste (São Paulo–São José dos Campos), com leilão previsto para 2027, criarão integração ferroviária direta com dois dos mais relevantes aeroportos regionais concedidos, ambos localizados em Capitais Regionais pelo REGIC 2018 e plenamente elegíveis ao regime de aviação regional da LC nº 214/2025.

Para os aeroportos regionais não abrangidos pelos grandes eixos do TIC no horizonte imediato deste Plano, impõem-se soluções de integração modal de menor escala e prazo mais curto. O Estado, em parceria com os Municípios, deverá mapear as obras prioritárias de acesso viário — pavimentação, sinalização, iluminação e conexão ao sistema viário municipal — a serem incorporadas aos contratos de concessão estadual ou às obrigações municipais, com cronograma vinculante.

No que se refere ao ordenamento territorial, o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA), aprovado pelo DECEA e elaborado pelo administrador aeroportuário, define o conjunto de superfícies tridimensionais limitadoras de obstáculos que estabelece as restrições impostas ao aproveitamento das propriedades no entorno de cada aeródromo. Além do PBZPA, incidem sobre o entorno aeroportuário dois instrumentos complementares: o Plano de Zoneamento de Ruído (PZR), que delimita as áreas incompatíveis com usos sensíveis ao ruído aeronáutico, como escolas, hospitais e residências; e a Área de Segurança Aeroportuária (ASA), com raio de 13 a 20 km, que veda a implantação de atividades capazes de atrair aves de grande porte — aterros sanitários, abatedouros e lagoas de efluentes —, por representarem risco de colisão com aeronaves em procedimentos de pouso e decolagem.

O problema central verificado nos Municípios paulistas sede de aeroportos regionais é que essas restrições não estão, na maioria dos casos, adequadamente incorporadas aos Planos Diretores Municipais e às Leis de Uso e Ocupação do Solo, gerando simultaneamente dois efeitos negativos e contrapostos: a aprovação municipal de edificações que violam as superfícies limitadoras do PBZPA e a geração de restrição ao uso da propriedade, quando proprietários de imóveis no entorno questionam as limitações impostas pela legislação aeronáutica.

Para a solução para esse problema estrutural propõe-se a criação, nos Planos Diretores Municipais, de Zonas Especiais de Proteção Aeroportuária (ZEPA), com parâmetros urbanísticos explicitamente alinhados às restrições decorrentes do PBZPA, do PZR e da ASA, eliminando a possibilidade de aprovação de edificações incompatíveis.

Outra proposta possível é a adoção da Transferência do Direito de Construir (TDC), nos termos do art. 35 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), como mecanismo de compensação aos proprietários de imóveis localizados nas zonas emissoras de alta restrição aeronáutica, permitindo a transferência do potencial construtivo não exercível para zonas receptoras definidas pelo Plano Diretor, o que evita o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade.

6.7.4. Licenciamento Ambiental e Urbanístico

O licenciamento ambiental das obras de ampliação, modernização e adequação de infraestrutura nos aeroportos regionais constitui, na prática, um fator de atraso na execução dos cronogramas contratuais das concessões aeroportuárias paulistas. Obras previstas como obrigatórias nos contratos, como ampliação de terminais de passageiros, extensão e reforço de pistas de pouso e decolagem, construção de pátios de aeronaves, instalação de sistemas de balizamento e iluminação para operação noturna e implantação de sistemas de combate a incêndio, estão sujeitas a procedimentos de aprovação fragmentados e sequenciais que frequentemente resultam em prazos superiores aos cronogramas contratuais das concessões e com a urgência da modernização da infraestrutura aeroportuária regional.

O problema estrutural reside na pluralidade de competências decisórias sobrepostas e não coordenadas. Uma obra aeroportuária de médio porte exige, simultânea ou sequencialmente: licença ambiental da CETESB, que segue o rito trifásico de Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação; aprovação de modificação aeroportuária pela ANAC, que pode exigir nova avaliação das superfícies limitadoras de obstáculos e atualização do Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA); alvará municipal de construção civil, sujeito ao Código de Obras do Município; Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), quando exigidos pelo Plano Diretor Municipal; anuência dos órgãos de preservação cultural federal, estadual ou municipal, nos casos em que a área de influência da obra alcança bens culturais tombados ou de valor arqueológico; e autorização do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar para os sistemas de segurança contra incêndio. Nenhum desses órgãos tem obrigação legal de coordenar sua análise com os demais, e cada um inicia seu processo de forma independente, desconsiderando o andamento paralelo dos demais procedimentos. O resultado é a multiplicação desorganizada de prazos, a duplicação de exigências documentais e, frequentemente, a inconsistência entre condicionantes fixadas por diferentes órgãos para a mesma obra.

6.7.4.1. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV/RIVI) em contexto aeroportuário

O Estudo de Impacto de Vizinhança é instrumento previsto nos arts. 36 a 38 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), por meio do qual se avaliam os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população residente no entorno, abrangendo, no mínimo: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. A lei federal não define diretamente quais empreendimentos estão sujeitos ao EIV — remete essa definição a lei municipal — o que resulta, no território paulista, em regime absolutamente heterogêneo: cada um dos Municípios sede de aeroportos regionais pode ter disciplina própria, ou nenhuma disciplina, sobre a exigência do instrumento para obras aeroportuárias.

Em grande parte dos Municípios do interior paulista onde se localizam aeroportos regionais, a obrigatoriedade do EIV para obras aeroportuárias é incerta ou inexistente. Muitos desses Municípios não regulamentaram o instrumento em lei específica, limitando-se a mencionar o EIV no Plano Diretor sem definir o rol de empreendimentos obrigados, os critérios de porte e os

procedimentos de análise, o que gera insegurança jurídica, pois o concessionário não sabe, ao iniciar o projeto, se o Município exigirá o estudo e se exigir qual será sua extensão.

Quando o EIV é exigido para obras aeroportuárias, surgem três ordens de dificuldades práticas com impacto direto nos prazos e nos custos das concessões. A primeira é a sobreposição com o Estudo de Impacto Ambiental. O art. 38 do Estatuto da Cidade é expresso ao estabelecer que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo de Impacto Ambiental requerido nos termos da legislação ambiental. Na prática, porém, os dois estudos frequentemente abordam as mesmas dimensões de impacto — ruído aeronáutico, geração de tráfego, qualidade do ar, impactos sobre a vizinhança —, resultando em duplicação de análises, de documentação e de prazos, sem que o resultado final do processo seja qualitativamente superior. A doutrina especializada e a jurisprudência convergem no sentido de que, quando o EIA abarca com suficiente profundidade os aspectos de vizinhança previstos no art. 37 do Estatuto da Cidade, a exigência adicional do EIV configuraria formalismo incompatível com o princípio da eficiência administrativa.

Alguns Municípios paulistas já incorporaram expressamente a possibilidade de dispensa do EIV em suas legislações específicas. A Lei Complementar nº 561, de 26 de setembro de 2007, do Município de Bragança Paulista — que regulamenta o EIV/RIVI no âmbito daquele Município —, estabelece, em seu art. 4º, parágrafo único, que a apresentação do EIV/RIV poderá ser dispensada nos casos em que o empreendimento necessite de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental, desde que no mesmo esteja contemplado o devido Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança.

A segunda dificuldade é a ausência de padronização técnica e procedimental. Cada Município define livremente os critérios de conteúdo do EIV, os prazos de análise, a necessidade de audiência pública e as medidas mitigadoras e compensatórias exigíveis. Para um concessionário que administra aeroportos em múltiplos Municípios paulistas, essa diversidade representa custo de transação elevado, pois cada processo de EIV é distinto. Os prazos de análise, que variam de semanas a vários meses dependendo do Município e da complexidade do projeto, somam-se aos demais procedimentos em curso, comprometendo sistematicamente os cronogramas contratuais.

A terceira dificuldade é o potencial de judicialização por parte de vizinhos e de organizações da sociedade civil que se sentem adversamente afetados pela expansão aeroportuária. O EIV prevê expressamente a participação da comunidade por meio de audiências públicas, nas quais qualquer cidadão pode questionar o empreendimento e propor medidas adicionais de mitigação. A ausência de procedimentos específicos que delimitem o escopo de análise das audiências públicas aeroportuárias amplifica esse risco de paralisia decisória.

6.7.4.2. O novo marco normativo federal e a adaptação da CETESB

Antes da promulgação da Lei Federal nº 15.190/2025, a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, o cenário normativo era ainda mais adverso, pois inexistia lei federal específica que padronizasse os procedimentos de licenciamento ambiental em nível nacional, e o regime era regulado por Resoluções do CONAMA, normas estaduais e práticas administrativas desiguais.

A Lei nº 15.190/2025 veio preencher esse vácuo legislativo, estabelecendo normas gerais aplicáveis a todos os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, com foco na celeridade e economia processual, e formalizando sete modalidades de licença — incluindo as tradicionais LP, LI e LO e a inovadora Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), aplicável a empreendimentos de baixo ou médio impacto.

A lei introduziu marcos temporais vinculantes para atos essenciais do processo administrativo ambiental e, para empreendimentos de grande relevância nacional, como projetos de

infraestrutura, energia e saneamento, prevê procedimento especial com prazo máximo de doze meses para conclusão de todo o processo de licenciamento.

Também de particular relevância para o setor aeroportuário é o art. 13 da Lei nº 15.190/2025, que vedou a exigência de inscrição no CAR como requisito para a emissão de licença ambiental ou autorização de supressão de vegetação para atividades ou empreendimentos de infraestrutura pública instalados em propriedade ou posse rural não relacionados às atividades agropecuárias, resolvendo problema recorrente no licenciamento de obras em aeródromos localizados em zonas rurais do interior paulista.

No plano estadual, a CETESB adaptou suas normas internas à Lei nº 15.190/2025 por meio da Decisão de Diretoria nº 009/2026/P, de 2 de abril de 2026.

A referência mais direta para uma solução estrutural é o modelo de licença unificada que a CETESB adotou, a partir de 2024, para as concessões rodoviárias estaduais, que substituiu o licenciamento obra a obra por um regime de conformidade contínua com parâmetros ambientais predefinidos, com monitoramento contínuo em substituição ao controle pontual por obra.

Desta forma, poderia ser um grande incentivo para a atividade aeroportuária um processo de licenciamento ambiental simplificado e célere, por meio de algumas propostas a seguir expostas.

O primeiro instrumento proposto seria a implantação de um Protocolo de Licenciamento Integrado (PLI), formalizado como convênio multilateral entre a CETESB, a ANAC, a ARTESP, a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, o Corpo de Bombeiros e os Municípios sede dos aeroportos concedidos. O PLI estabeleceria uma janela única digital de protocolo simultâneo de todos os pedidos de aprovação — incluindo o EIV, quando exigível —, com distribuição automática a cada órgão competente, eliminando o rito sequencial que hoje multiplica os prazos.

Um outro instrumento poderia ser a Licença de Operação Unificada Aeroportuária (LOU-Aero), negociada entre a CETESB e cada concessionária como aditivo ao processo de licenciamento das concessões estaduais, de forma similar ao licenciamento rodoviário.

O Estado de São Paulo poderia, ainda, estabelecer um modelo padronizado de regulamentação do EIV para obras em infraestrutura aeroportuária, a ser oferecido aos Municípios sede de aeroportos regionais como referência técnica para a revisão de seus Planos Diretores e legislação. Esse modelo-padrão deve contemplar: (i) a definição das tipologias de obras aeroportuárias sujeitas ao EIV, distinguindo obras de manutenção, que seriam isentas, das obras de expansão significativa da capacidade, submetidas ao rito completo; (ii) a delimitação expressa dos aspectos de vizinhança a serem analisados no EIV aeroportuário, com foco no ruído aeronáutico, na geração de tráfego de acesso e no impacto sobre o uso e ocupação do solo no entorno, excluindo do escopo as questões já disciplinadas pela ANAC; (iii) a previsão de dispensa automática do EIV quando o processo de licenciamento ambiental for instruído por EIA que abranja os aspectos de vizinhança previstos no art. 37 do Estatuto da Cidade; e (iv) a fixação de prazo máximo de análise para o EIV com possibilidade de uma única rodada de exigências complementares, com previsão de aprovação tácita.

7. Conclusão: Aeroportos

A análise do setor aeroviário paulista revela que a transformação institucional mais relevante para o Estado de São Paulo é a alteração de seu papel na gestão dos aeroportos estaduais. O modelo anterior, baseado na operação direta dos aeroportos estaduais pelo DAESP, foi substituído por um modelo em que o Estado atua como planejador, poder concedente e regulador dos serviços delegados. A SEMIL deve concentrar a formulação de diretrizes e o planejamento logístico integrado. A SPI deve atuar como representante do Estado nos contratos de concessão e nos instrumentos de delegação firmados com a União. A ARTESP deve exercer a regulação, a fiscalização e o controle da infraestrutura aeroportuária delegada ao Estado.

Essa divisão de atribuições é adequada ao modelo de concessões, mas exige maior integração administrativa. O planejamento setorial não pode ser separado da gestão dos contratos. A regulação também não pode ser executada sem acesso às informações contratuais, operacionais e territoriais necessárias à avaliação da infraestrutura aeroportuária disponível no Estado, sendo necessário se assegurar fluxo regular de informações entre SEMIL, SPI e ARTESP.

Além disso, essa alteração institucional assume maior relevância na medida em que a SEMIL e a ARTESP atualmente não possuem competência para fornecer apoio aos municípios responsáveis por aeródromos municipais. Com a extinção do DAESP, os municípios passaram a responder diretamente por obrigações técnicas perante ANAC e DECEA, mesmo quando não possuem corpo técnico próprio, orçamento específico ou estrutura administrativa compatível com a complexidade da regulação aeroportuária federal.

Outro aspecto relevante é que a malha estadual possui funções distintas e complementares. O primeiro grupo é formado pelos grandes aeroportos federais, de função nacional e internacional, que concentram a maior parte da movimentação de passageiros e cargas. Esse grupo inclui aeroportos como o de Guarulhos, Viracopos, Congonhas, terminais que estruturam a conectividade aérea do Estado, sustentam fluxos de cargas de maior valor agregado e condicionam parte relevante da competitividade logística paulista.

Ainda que não estejam sob regulação ou gestão contratual do Estado de São Paulo, as decisões federais ou municipais sobre esses aeroportos alteram a organização da rede paulista, a conectividade regional, o transporte de cargas, a aviação executiva e a relação entre aeroportos de diferentes portes.

Os aeroportos estaduais concedidos formam o segundo eixo relevante da malha paulista. Esses ativos foram delegados pela União ao Estado e posteriormente subdelegados à iniciativa privada. A gestão dessa rede estadual, porém, apresenta riscos que devem permanecer no planejamento do PLI-SP 2050.

O primeiro risco decorre da relação funcional entre os aeroportos regionais e os aeroportos federais de grande porte. Os terminais estaduais com voos comerciais regulares interagem com Guarulhos, Viracopos e Congonhas, de modo que mudanças contratuais, operacionais ou de capacidade nesses aeroportos federais podem redistribuir tráfego, alterar conexões e afetar receitas dos aeroportos estaduais.

Embora esse risco não esteja sob controle direto da ARTESP, deve ser considerado no acompanhamento dos contratos estaduais pela SEMIL, pela SPI e pela própria agência reguladora.

O segundo decorre da nova lógica de prestação dos serviços aéreos após a Lei do Voo Simples. A flexibilização regulatória pode ampliar a presença de operadores em aeródromos regionais e municipais, em especial nos serviços aéreos especializados, na aviação agrícola, na aviação executiva e em operações de menor porte.

A possibilidade de atuação de profissionais autônomos qualificados reduz barreiras de entrada e pode ampliar a demanda por aeródromos classificados como Classe I do RBAC nº 153 e com perfil operacional de Outras Operações. Essa alteração pode beneficiar terminais regionais e municipais que atendem atividades agrícolas, empresariais, emergenciais e de suporte a serviços públicos.

A mesma alteração, porém, também cria risco para aeroportos estaduais com operação comercial regular. O regime anterior gerava expectativa institucional de maior estabilidade das rotas, mas o novo modelo reforça a livre entrada e saída dos operadores.

Com isso, a manutenção de rotas passa a depender de decisão comercial das empresas aéreas, as quais não possuem relação contratual direta com o ente delegatário nem com a concessionária da infraestrutura aeroportuária. O abandono de rotas pode afetar a receita das concessionárias e a atratividade dos aeroportos. Esse risco deve ser monitorado no planejamento estratégico estadual e em revisões contratuais futuras.

A rede municipal forma o terceiro eixo da infraestrutura aeroviária paulista. Esses aeródromos têm papel distinto dos grandes aeroportos e dos aeroportos regionais concedidos. Em regra, atendem aviação geral, aviação agrícola, operações executivas leves, emergência médica, transporte de valores, segurança pública, defesa civil e atividades econômicas locais.

Ainda que muitos não operem voos comerciais regulares, sua relevância pública decorre da presença territorial e da capacidade de apoiar serviços essenciais em áreas distantes dos principais terminais comerciais.

Contudo, a fragilidade técnica e financeira das administrações municipais é fator recorrente de risco. A interdição de aeródromos como Mococa, Mirassol, Capão Bonito, São Pedro e Paraguaçu Paulista evidencia a dificuldade de se manter a conformidade com as exigências da ANAC.

As causas identificadas incluem deficiência de manutenção, ausência de estruturas de segurança, denúncia de convênio de exploração – devido ao adensamento populacional no entorno dos terminais –, comprometimento de pista e insuficiência do sistema de proteção da área operacional.

Em alguns casos, mesmo sob interdição, foram preservadas operações de emergência médica e transporte de valores, reforçando a necessidade de se preservar a função pública da infraestrutura municipal, ainda que esteja limitada para operações ordinárias.

A interdição de aeródromos municipais não representa apenas suspensão temporária da atividade econômica. Ela também pode produzir degradação progressiva do ativo pela falta de uso, perda de capacidade operacional e redução da capilaridade territorial. Esse problema tende a se ampliar quando o município não dispõe de equipe técnica especializada para gestão de riscos, manutenção preventiva, elaboração de manuais, resposta a exigências regulatórias e interlocução com a ANAC e o DECEA. A ausência de apoio técnico estadual, antes parcialmente suprido pelo DAESP, agrava esse quadro.

Uma alternativa institucional possível é a formação de consórcios públicos, que permite compartilhamento de equipe técnica, contratação conjunta de serviços, elaboração regionalizada de planos de segurança e manutenção coordenada.

No entanto, sua implantação exige articulação política entre municípios, definição clara de responsabilidades, estrutura de governança e financiamento estável.

Quanto aos incentivos e desafios do setor aeroportuário estadual, foi possível verificar que a tributação incidente sobre a atividade aérea opera em camadas superpostas e a Reforma Tributária transformará radicalmente esse quadro ao longo da transição de 2027 a 2033, com

impactos que vão da elevação expressiva da carga sobre as passagens à perda gradual da autonomia estadual sobre o ICMS do querosene de aviação.

A janela de oportunidade que se abre para São Paulo é estreita e não pode ser desperdiçada. Até 2028, o Estado mantém plena autonomia sobre o ICMS do QAV, instrumento que, por meio do modelo de assento fiscal proposto, pode ser reformulado para condicionar o benefício fiscal à oferta efetiva de assentos em aeroportos regionais, eliminando a lógica atual do incentivo indiferenciado e convertendo a renúncia fiscal em conectividade territorial mensurável.

A experiência do Rio Grande do Sul, que construiu, em menos de dez anos, a maior malha de aviação regional do País por meio de um sistema de pontuação escalonado, demonstram que o assento fiscal, bem desenhado e com métricas claras, produz resultados concretos. São Paulo deve implementar seu próprio modelo antes que a transição para o IBS retire do Estado, progressivamente entre 2029 e 2033, a soberania sobre esse instrumento.

A Reforma Tributária impõe ao Estado uma segunda frente de atuação, igualmente urgente, qual seja, a defesa, nas instâncias de regulamentação federal, de mecanismos que preservem os incentivos à aviação regional no novo sistema do IBS. A redução de 40% das alíquotas de IBS e CBS para a aviação regional já está positivada no art. 287 da LC nº 214/2025, e é conquista que deve ser protegida e ampliada.

O mecanismo de subsídio cruzado estudado pelo Secretário Nacional de Aviação Civil que poderia estender o desconto para toda a malha de companhias com perfil predominantemente regional, mediante nova lei complementar é proposta que São Paulo pode apoiar e acompanhar no Congresso Nacional. Paralelamente, a transição do ISS para o IBS nos serviços aeroportuários auxiliares criará, a partir de 2029, janela de oportunidade para que os Municípios do interior paulista capturem receita tributária pela primeira vez sobre o handling, a armazenagem e a logística realizados nos aeroportos locais, argumento que deve ser explorado politicamente para ampliar a coalizão municipal em torno da política de aviação regional.

A viabilidade econômica dos aeroportos regionais é o terceiro eixo estruturante deste Capítulo, e talvez o mais concreto. Não basta ter rotas subsidiadas e incentivos fiscais se o aeroporto em si for economicamente inviável para o operador privado. A combinação de subsídio cruzado intrablocos explicitados em contrato, isenção temporária de tarifas aeroportuárias para rotas inaugurais com subvenção estadual, modelo de aeroporto de baixo custo operacional com padrão simplificado de certificação pela ANAC, e subvenção operacional direta para os primeiros anos de operação — oferece ao Estado um cardápio de soluções calibráveis para cada perfil de terminal.

O Programa AmpliAR, do governo federal, que em abril de 2026 incorporou doze aeroportos regionais ao contrato da GRU Airport, demonstrou que o modelo de incorporação a contratos existentes é operacional e pode ser replicado para os aeródromos paulistas remanescentes, sem necessidade de nova legislação — apenas de articulação política com o Ministério de Portos e Aeroportos.

A exploração fundiária do entorno aeroportuário representa a quarta dimensão estratégica identificada neste Produto e a mais transformadora no longo prazo. O modelo de aerotrópole tem aplicação direta nos aeroportos regionais paulistas, onde extensas áreas patrimoniais subutilizadas aguardam estruturação jurídica e urbanística adequada.

A extensão das regras do Programa Investe+ Aeroportos aos aeródromos estaduais delegados, objeto de consulta pública federal em novembro de 2025, a criação das Zonas Especiais de Desenvolvimento Aeroportuário nos Planos Diretores Municipais e a estruturação de Fundo de Investimento Imobiliário específico são instrumentos que, combinados, podem transformar os aeroportos regionais paulistas de infraestruturas deficitárias em polos autossustentáveis de desenvolvimento territorial.

A integração multimodal e o ordenamento territorial do entorno aeroportuário constituem a quinta frente de atuação, frequentemente negligenciada nas políticas de aviação regional. O Trem Intercidades — cujas obras no Eixo Norte iniciaram-se em março de 2026 — e as duas linhas de VLT na Região Metropolitana de Campinas redesenharão a mobilidade interregional paulista e ampliarão a área de captação de demanda dos aeroportos regionais conectados.

A criação das Zonas Especiais de Proteção Aeroportuária nos Planos Diretores Municipais e a adoção da Transferência do Direito de Construir como mecanismo de compensação por restrições aeronáuticas são medidas que não dependem de novos recursos, dependendo, apenas de coordenação institucional e de vontade política para impor ao planejamento municipal a disciplina que as operações aéreas exigem.

O licenciamento ambiental das obras aeroportuárias representa hoje um dos fatores de atraso nos cronogramas das concessões estaduais. A Lei Federal nº 15.190/2025, a Decisão de Diretoria CETESB nº 009/2026/P e o modelo de Licença de Operação Unificada bem-sucedido nas concessões rodoviárias oferecem as bases normativas para a construção do Protocolo de Licenciamento Integrado aeroportuário e da LOU-Aero.

A padronização municipal do Estudo de Impacto de Vizinhança para obras aeroportuárias — com dispensa automática quando o EIA já contemplar os aspectos de vizinhança — é medida de simplificação que não sacrifica a proteção ambiental: substitui o controle burocrático pontual pelo monitoramento contínuo, mais eficiente e mais robusto.

Em síntese, o Produto apresenta os seguintes pontos como principais pontos de atenção do Estado:

- (i) O Estado atua em setor de competência normativa federal, o que demanda articulação com ANAC, DECEA e Ministério de Portos e Aeroportos;
- (ii) A separação entre SEMIL, SPI e ARTESP, após a extinção do DAESP, exige fluxo permanente de informações. Sem isso, planejamento, contrato e regulação podem se afastar;
- (iii) Os aeroportos federais não estão sob controle estadual, mas afetam a rede paulista, razão pela qual devem ser acompanhados de forma contínua, em especial Viracopos e Congonhas;
- (iv) A rede municipal é essencial para capilaridade territorial, mas apresenta sinais de fragilidade técnica e financeira. A presença de apoio estadual pode contribuir para se evitar novas interdições;
- (v) A Lei do Voo Simples pode ampliar serviços aéreos especializados, mas também pode aumentar a instabilidade das rotas comerciais regulares;
- (vi) A Reforma Tributária reduz a autonomia estadual sobre o ICMS do QAV, o que torna urgente a estruturação de instrumentos alternativos;
- (vii) O modelo de assento fiscal pode tornar o incentivo ao QAV mais eficiente, desde que vincule benefício tributário a assentos, rotas ou atendimento regional efetivo;
- (viii) O FEAR/SP pode preencher lacuna não atendida pelo FNAC, mas sua estrutura deve respeitar a vedação constitucional de vinculação de receita de impostos;
- (ix) A exploração fundiária do entorno aeroportuário pode gerar receita acessória, mas depende de mapeamento patrimonial, autorização jurídica e integração urbanística;
- (x) O licenciamento ambiental e urbanístico precisa de coordenação institucional para não comprometer cronogramas das concessões aeroportuárias.

O conjunto dos instrumentos e medidas propostas ao longo deste Produto — como apoio técnico aos entes municipais, IPVA aeronáutico, exploração fundiária, modelos de concessão, integração multimodal, entre outros — somente produzirá os efeitos esperados se consolidado em diploma legal de hierarquia suficiente para resistir às alternâncias de governo e às pressões de contingenciamento orçamentário. A segurança jurídica de que as regras não mudarão facilmente é a condição mais elementar para a implementação de qualquer política pública de longo prazo.

A agenda do setor aeroviário paulista não se limita à expansão física da infraestrutura. A pauta central deve ser o reforço da governança, coordenação federativa, segurança jurídica, preservação da capilaridade territorial e adaptação regulatória.

Essas providências são necessárias para que a malha aeroviária paulista permaneça funcional, segura e compatível com os objetivos de integração logística do Estado no horizonte do PLI-SP 2050.

8. Dutovias

A indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis é tradicionalmente segmentada em três grandes etapas: o *upstream*, que abrange as atividades de exploração e produção (E&P), incluindo a pesquisa, a perfuração de poços e a extração propriamente dita; o *midstream*, voltado ao tratamento e processamento inicial dos hidrocarbonetos, fracionamento, liquefação e regaseificação, escoamento, transporte, armazenamento; e o *downstream*, que compreende as atividades de refino, petroquímica, distribuição, comercialização e venda de combustíveis no varejo. O enfoque deste Relatório está essencialmente nos segmentos *midstream* e *downstream*, isto é, na relação entre a transformação industrial e a distribuição local.

As dutovias (linha de tubos ou dutos) são responsáveis por transportar, por meio de bombeamento, compressão ou gravidade, em grandes volumes, líquidos, gases e materiais em suspensão. Nesse sentido, o transporte dutoviário pode ser dividido em⁴³: *oleodutos* (em que se transportam, especialmente, o petróleo, o óleo combustível, a gasolina, o diesel, o álcool, o GLP, o querosene e a nafta); *minerodutos* (em que se transportam o sal-gema, o minério de ferro e o concentrado fosfático); e *gasodutos* (em que se transporta o gás natural). O transporte de *petróleo* e de *gás natural* ganha especial relevância no cenário estadual, que não conta com malha de minerodutos.

Muito embora o modal dutoviário possua participação extremamente baixa no setor de transportes⁴⁴ nacional, representa uma solução logística estratégica para todo o país, considerando⁴⁵, especialmente, seu nível de segurança, seu baixo custo operacional e consumo de energia, sua facilidade de implantação⁴⁶ e sua transportabilidade constante.

Em vista desse caráter estratégico, o presente estudo busca entender as nuances do setor, os impasses jurídico-regulatórios e os desafios que se verificam para propor formas de viabilizar seu desenvolvimento no Estado de São Paulo, sobretudo, considerando os limites das competências constitucionais de cada ente federativo - relativos ao gás natural -; a proximidade do prazo de extinção dos contratos de distribuição do gás natural celebrados com o Estado de São Paulo; e o alinhamento do setor com a agenda de sustentabilidade.

8.1. Panorama jurídico-regulatório e desafios para o horizonte de 2050

Para compreender o desenvolvimento do modal dutoviário no Estado de São Paulo é necessário, antes, retomar o histórico institucional do setor no Brasil. A evolução normativa do transporte por dutos é marcada por dois movimentos fundamentais: **(i)** a centralização da atividade sob o monopólio da União, com a criação da Petróleo Brasileiro S.A. ("Petrobras") em 1953; e **(ii)** a posterior abertura à iniciativa privada, com a flexibilização do monopólio constitucional das atividades da indústria do petróleo e gás, iniciada com a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995 ("EC nº 9/1995"), e consolidada pela Lei Federal nº 9.478/97 ("Lei do Petróleo") e, mais recentemente, pela Lei Federal nº 14.134 de 8 de abril de 2021 ("Nova Lei do Gás"). No âmbito do Estado de São Paulo, a evolução institucional acompanhou esse movimento, com a substituição da Comissão de Serviços Públicos de Energia ("CSPE") pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo ("ARSESP"), atualmente responsável pela regulação dos serviços de distribuição de gás canalizado. Em âmbito federal, a

⁴³ Dutovias - capa. Disponível em: <<https://www.gov.br/anttp/pt-br/assuntos/dutovias>>.

⁴⁴ Segundo informações oficiais da ANTT, existem apenas 12 dutovias cadastradas.

⁴⁵ Pessoa, Thiago Aureliano. Logística brasileira: um estudo teórico do modal dutoviário / Thiago Aureliano Pessoa. - João Pessoa, 2016. 74 f.: il.

⁴⁶ TRANSPORTE DUTOVIÁRIO: CARACTERÍSTICAS DIANTE DO SISTEMA VIÁRIO BRASILEIRO. CESAR WILLRICH COELHO. Itajaí. 2009.

regulação das atividades relacionadas à indústria de óleo e gás é realizada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), instituída pela Lei do Petróleo.

A trajetória institucional do petróleo no Brasil remonta ao século XIX. A Constituição do Império, de 1824, não trazia regras claras sobre a exploração das riquezas existentes no subsolo. Embora o art. 179, XXVI⁴⁷ sugerisse que a Assembleia Constituinte havia adotado um regime de propriedade plena, prevaleceu na doutrina jurídica o entendimento de que a propriedade da terra abrangia apenas a superfície.

Foi sob essa orientação que se concedeu, por meio do Decreto nº 3.352-A, de 30 de novembro de 1864⁴⁸, a Thomaz Denny Sargent o direito de, por si ou por intermédio de companhias, extrair turfa, petróleo e outros minerais, pelo prazo de 90 anos, nas comarcas de Camamu e de Ilhéus, na Província da Bahia, sendo esta a primeira referência à exploração de petróleo em território nacional. Anos depois, o Decreto Imperial nº 5.014, de 1872⁴⁹, concedeu a Luiz Mateus Maylakki direitos sobre carvão e petróleo na Província de São Paulo, nas comarcas de Sorocaba e Itapetininga, entre outras. Com a Proclamação da República, a Constituição de 1891 promoveu mudança de orientação, ao vincular as riquezas do subsolo aos proprietários das terras⁵⁰. Entre 1897 e 1915, instalaram-se no país as empresas Standard Oil, Shell e Texaco, e nas primeiras décadas do século XX a importação de combustíveis aumentou rapidamente para suprir o crescimento da indústria brasileira.

Em meio às divergências quanto à efetiva existência de petróleo em território nacional e diante do reduzido avanço das atividades exploratórias na primeira metade da década de 1930, a Constituição de 1934 retomou princípios nacionalistas e intervencionistas sobre as riquezas do subsolo⁵¹. No mesmo sentido, o Código de Minas, promulgado pelo Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, havia imposto aos proprietários de minas e jazidas conhecidas a obrigação de manifestá-las ao poder público, fortalecendo o controle estatal sobre os recursos minerais⁵².

Em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 395, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo ("CNP"), órgão específico para a regulação e fiscalização do setor petrolífero, que marcou a entrada definitiva do Estado nas questões relacionadas ao petróleo no Brasil. O mesmo Decreto-Lei declarou de utilidade pública e regulou a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e derivados, além de nacionalizar a indústria de refino.

A descoberta da primeira acumulação comercial de petróleo em território brasileiro, pelo Departamento Nacional da Produção Mineral ("DNPM"), em Lobato, no Recôncavo Baiano ocorreu em 1939 e representou um marco importante para o posterior desenvolvimento dessa indústria.

⁴⁷ Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em resarcimento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarisação.

⁴⁸ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3352-a-30-novembro-1864-555171-publicacaooriginal-74298-pe.html>>.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5014-17-julho-1872-551221-publicacaooriginal-67461-pe.html>>.

⁵⁰ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).

Art. 72, § 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

a) As minas pertencem ao proprietario do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas.

⁵¹ Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).

Art. 118. As minas e demais riquezas do sub-sólo, bem como as quedas dagua, constituem propriedade distincta da do sólo para o effeito de exploração ou aproveitamento industrial.

⁵² Código de Minas (Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934).

Art. 4º A jazida é bem immovel e tida como cousa distincta e não integrante do solo em que está encravada. Assim a propriedade da superficie abrangerá a do sub-solo na forma do direito comum, exceptuadas, porem, as substancias mineraes ou fosseis uteis á industria.

A partir daí, o CNP intensificou os trabalhos exploratórios na região, conduzindo a novas descobertas. Em 1941, Candeias (BA) tornou-se o primeiro campo comercialmente viável do país. No mesmo ano, foi editado o Decreto-Lei nº 3.236 ("Código do Petróleo"), primeiro estatuto integralmente dedicado ao regime jurídico das jazidas de petróleo, gás natural e rochas betuminosas, em que se delineiam as primeiras tendências monopolistas, ao prever, em seu art. 27, a faculdade da União de reservar zonas presumidamente petrolíferas, dentro das quais nenhuma autorização de pesquisa ou lavra seria concedida⁵³.

É nesse contexto que surgem as primeiras linhas dutoviárias brasileiras de que se tem registro, em período anterior à formalização do monopólio estatal sobre o transporte. Em 1942, entrou em operação, na Bahia, o duto destinado ao transporte do petróleo extraído dos campos de Itaparica e Joanes. No final da mesma década, foi instalado o oleoduto Candeias-Mataripe⁵⁴.

Após a deposição de Getúlio Vargas em 1945, intensificou-se o debate sobre o modelo a ser adotado para a regulação do setor petrolífero. A Constituição de 1946 não incluía normas específicas sobre o tema, deixando-o à legislação ordinária. A proposta então apresentada — o chamado Estatuto do Petróleo — abria o setor ao capital privado, o que motivou ampla reação contrária e deu origem à campanha "O Petróleo é Nosso", com expressiva adesão popular e parlamentar.

A consolidação do modal dutoviário, contudo, viria a ocorrer de forma articulada à criação da estatal federal de petróleo. A partir da campanha "O Petróleo é Nosso"⁵⁵, que ganhou força após o retorno de Getúlio Vargas à presidência, foi privilegiado o controle nacional do subsolo como vetor para o desenvolvimento econômico e social. Assim, em outubro de 1953, foi sancionada a Lei Federal nº 2.004, que dispôs sobre a Política Nacional do Petróleo, definiu as atribuições do CNP e autorizou a criação da Petrobras. Nos termos da referida lei, a Petrobras tinha por atribuição "a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo proveniente de poço ou de xisto, de seus derivados, bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins" (art. 6º). Como resultado, a estatal iniciou suas atividades em regime de monopólio, concentrando na esfera federal todo o transporte dutoviário do país.

Em 1960 foi apresentado por Walter Link, um especialista norte-americano que comandou uma equipe de técnicos contratada pela Petrobras, um relatório sobre os potenciais de desenvolvimento da indústria de petróleo no território nacional. O trabalho, que ficou conhecido como "relatório Link" afirmava que as bacias brasileiras não tinham o potencial inicialmente imaginado. No entanto, em 1963, foi descoberto em Carmópolis um dos maiores campos existentes àquela época, com mais de 1 bilhão de barris de petróleo. Em 1968, foi perfurado o primeiro poço na plataforma continental, tendo sido descoberto, em seguida, o Campo de Guaricema, na Plataforma Continental de Sergipe. Em 1974 se deu a descoberta do Campo de Garoupa, na Bacia de Campos, a primeira grande descoberta de petróleo na plataforma continental brasileira, que levou, nos anos seguintes ao desenvolvimento de uma importante exploração em águas profundas pela Petrobras⁵⁶.

Em relação aos serviços de transporte, sob o regime de monopólio, entrou em operação, na década de 1960, o primeiro duto de grande extensão, o Oleoduto Rio/Belo Horizonte (ORBEL),

⁵³ Decreto-Lei nº 3.236, de 7 de maio de 1941. Institui o regime legal das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e piro-betuminosas e dá outras providências. "Art. 27. É facultado à União reservar zonas presumidamente petrolíferas, dentro das quais não se outorgarão autorizações de pesquisa ou lavra. *Parágrafo único.* É igualmente facultado à União constituir reservas petrolíferas nas áreas dos campos de pesquisa que excederem às dos campos de lavra que hajam sido concedidos."

⁵⁴ 3. Transporte Dutoviário. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/7742/7742_4.PDF&ved=2ahUKewj4w->>.

⁵⁵ Petrobras chega aos 70 anos com histórico de grandes conquistas, mas também de escolhas controversas, diz pesquisador. Disponível em: <<https://jornal.unesp.br/2023/10/03/petrobras-chega-aos-70-anos-com-historico-de-grandes-conquistas-mas-tambem-de-escolhas-controversas-diz-pesquisador/>>>.

⁵⁶ MENDONÇA, Paulo Manuel Mendes de; SPADINI, Adali Ricardo; MILANI, Edison José. Exploração na Petrobras: 50 anos de sucesso. Boletim de Geociências da Petrobras, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 9–58, 2004. Disponível em: <https://bgp.petrobras.com.br/bgp/article/view/172>. Acesso em: 5 maio. 2026.

que transferia produtos refinados da Refinaria Duque de Caxias (REDUC) para Belo Horizonte. Na década de 1980, por seu turno, acompanhando o aumento da produção, foram construídos inúmeros gasodutos, ampliando o aproveitando do gás natural produzido no Espírito Santo e na Bacia de Campos, no litoral do Rio de Janeiro.

Como reflexo dessa configuração institucional, a malha dutoviária brasileira concentrou-se na titularidade da Petrobras. Tal padrão, cabe registrar, não destoa da experiência internacional: o transporte dutoviário é, em grande parte do mundo, operado por empresas verticalmente integradas, atuantes nas duas pontas da cadeia, isto é, na exploração e produção, de um lado, e no refino e distribuição, de outro.

No plano institucional, o CNP funcionou até 1990, quando foi substituído pelo Departamento Nacional de Combustíveis ("DNC"). Ao longo de sua existência, o CNP teve papel relevante na estratégia governamental para superar os impactos da primeira crise do petróleo. Ao DNC competia orientar e fiscalizar as atividades relativas ao monopólio da União nas atividades ligadas ao petróleo, gás e outros hidrocarbonetos.

A quebra do modelo monopolista ocorreu nos anos 1990, no contexto mais amplo de redefinição do papel do Estado na economia brasileira⁵⁷ durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A EC nº 9/1995 alterou a redação do art. 177 da Constituição Federal de 1988 ("CF/88"), com o objetivo de "flexibilizar o monopólio do petróleo de forma que a União possa contratar com empresas privadas a realização das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural, refino do petróleo, importação e exportação de petróleo, gás e derivados, bem como o transporte marítimo de petróleo, derivados e gás natural, inclusive por meios de dutos."⁵⁸

A Exposição de Motivos nº 39, de fevereiro de 1995, que acompanhou a proposta da emenda, expressa com clareza a racionalidade da reforma:

"(...) 3. Tal flexibilização permitirá a atração de capitais privados para determinadas atividades em que se requer a expansão dos investimentos em volume insuscetível de financiamento exclusivo por parte da Petrobrás. A título de exemplo, a União poderá celebrar contratos de riscos na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, levando em conta a sistemática atualmente adotada nas principais fronteiras petrolíferas do mundo (como no Mar do Norte). Poderão também ser autorizadas por lei a realização de joint ventures e parcerias da Petrobrás com empresas privadas em empreendimentos específicos de maior porte, como no caso da construção da nova refinaria do NE. 4. Julgamos, Senhor Presidente, que a alteração composta irá ao encontro do projeto de desenvolvimento econômico e social propugnado por Vossa Excelência, manifestando-se compatível com a construção de uma economia mais aberta, dinâmica e competitiva." (g.n).

Em sequência à reforma constitucional, foi promulgada a Lei do Petróleo, que dispôs sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética ("CNPE") e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP"), e revogou expressamente a Lei nº 2.004/1953 (art. 83). Com tais alterações, a União passou a deter a faculdade de contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades de transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural de qualquer origem (art. 177, §1º, da CF/88, c/c art. 5º da Lei do Petróleo).

Nesse novo arranjo institucional, a ANP (autarquia em regime especial integrante da Administração Federal Indireta, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que sucedeu ao DNC

⁵⁷ A história do petróleo no Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia-petroleo-brasil>>.

⁵⁸ Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1995/emendaconstitucional-9-9-novembro-1995-354957-exposicaodemotivos-148870-pl.html>>. Acesso em: 27 abr. 2026.

nas atribuições relativas ao monopólio da União⁵⁹) assumiu papel central. Suas competências foram progressivamente ampliadas⁶⁰ desde a sua criação, sobretudo por meio da Lei Federal nº 11.909/2009 ("Lei do Gás"), que lhe atribuiu novas funções relativas à exploração do gás natural. Atualmente, compete à ANP regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis (art. 8º da Lei do Petróleo), o que abrange o armazenamento e a movimentação de produtos líquidos, incluindo o transporte dutoviário. Cabe, portanto, à ANP autorizar o transporte dutoviário de *petróleo bruto* e seus derivados, e de *gás natural* (art. 57 da Lei do Petróleo).

A Lei do Gás foi posteriormente substituída pela Nova Lei do Gás, que tem por objetivo a atração de novos agentes para a cadeia produtiva, o aumento dos investimentos, a redução dos preços e a maior integração da produção de gás natural com os setores de geração de energia elétrica e industrial. Entre as principais inovações, destaca-se a definição de um regime único de autorização para a construção, ampliação, operação e manutenção das instalações de transporte de gás natural.

Na mesma linha da legislação federal, a regulação estadual paulista evoluiu ao longo dos anos, dentro do espaço material de competência reservado aos Estados pela Constituição. Cabe registrar, nesse particular, que a competência estadual em matéria de gás canalizado foi estabelecida pela Constituição Federal, que atribuiu aos Estados a exploração, direta ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado⁶¹, tendo a Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995, suprimido a restrição de que a concessão se desse apenas a empresas estatais, abrindo assim a possibilidade de prestação desse serviço por empresas da iniciativa privada.

Estabeleceu-se, assim, uma divisão de competências: cabe à União regular o transporte dutoviário em sentido amplo (seja de petróleo, seus derivados ou gás natural), ao passo que aos Estados foi reservada a competência sobre a distribuição local de gás canalizado, exercida diretamente ou mediante concessão à iniciativa privada.

Para regular a prestação dessa atividade, o Estado de São Paulo instituiu, originalmente, em 1997, a Comissão de Serviços Públicos de Energia ("CSPE") por meio da Lei Complementar nº 833, de 17 de outubro de 1997. A CSPE iniciou suas atividades em 1998, tendo por prerrogativa "aperfeiçoamento do serviço público de energia, regulando e fiscalizando no Estado de São Paulo os serviços de distribuição de gás canalizado e as atividades de energia elétrica, por delegação da ANEEL."⁶² Posteriormente, em 2007, a CSPE foi transformada em uma nova autarquia, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo ("ARSESP"), por meio da Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007.

A ARSESP é atualmente a agência responsável por regular, controlar e fiscalizar os serviços de distribuição de gás natural canalizado prestado no Estado de São Paulo, e seus regulamentos "abrangem, entre outros, os de controle tarifário, condições gerais de fornecimento de gás e regras de expansão da rede de gás canalizado."⁶³

A distribuição de gás natural canalizado no Estado de São Paulo é hoje exercida por três concessionárias, cada uma delas atuando em região específica⁶⁴: **(i)** a Companhia de Gás de

⁵⁹ A ANP absorveu as competências do antigo Departamento Nacional de Combustíveis (art. 9º, Lei do Petróleo).

⁶⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-anp>>.

⁶¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 25, § 2º: Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995).

⁶² Relatório Anual 2000. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/spl/2018/09/Acessorio/1000231127_1000204683_Acessorio.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2026.

⁶³ Arsesp - Perfil do setor de gás canalizado. Disponível em: <https://www.arsesp.sp.gov.br/Paginas/gas/gas-canalizado.aspx>.

⁶⁴ Arsesp - Perfil do setor de gás canalizado. Disponível em: <https://www.arsesp.sp.gov.br/Paginas/gas/gas-canalizado.aspx>.

São Paulo (Comgás), que atende a “área leste”⁶⁵ do Estado, cujo contrato tem prazo de vigência até dezembro/2049; **(ii)** a Necta Gás Natural S/A, que atende a “área noroeste”⁶⁶ do Estado, cujo contrato tem prazo de vigência até maio/2030; e **(iii)** a Gás Natural São Paulo Sul S/A (Naturgy), que atende a “área sul”⁶⁷ do Estado, cujo contrato tem prazo de vigência até dezembro/2029.

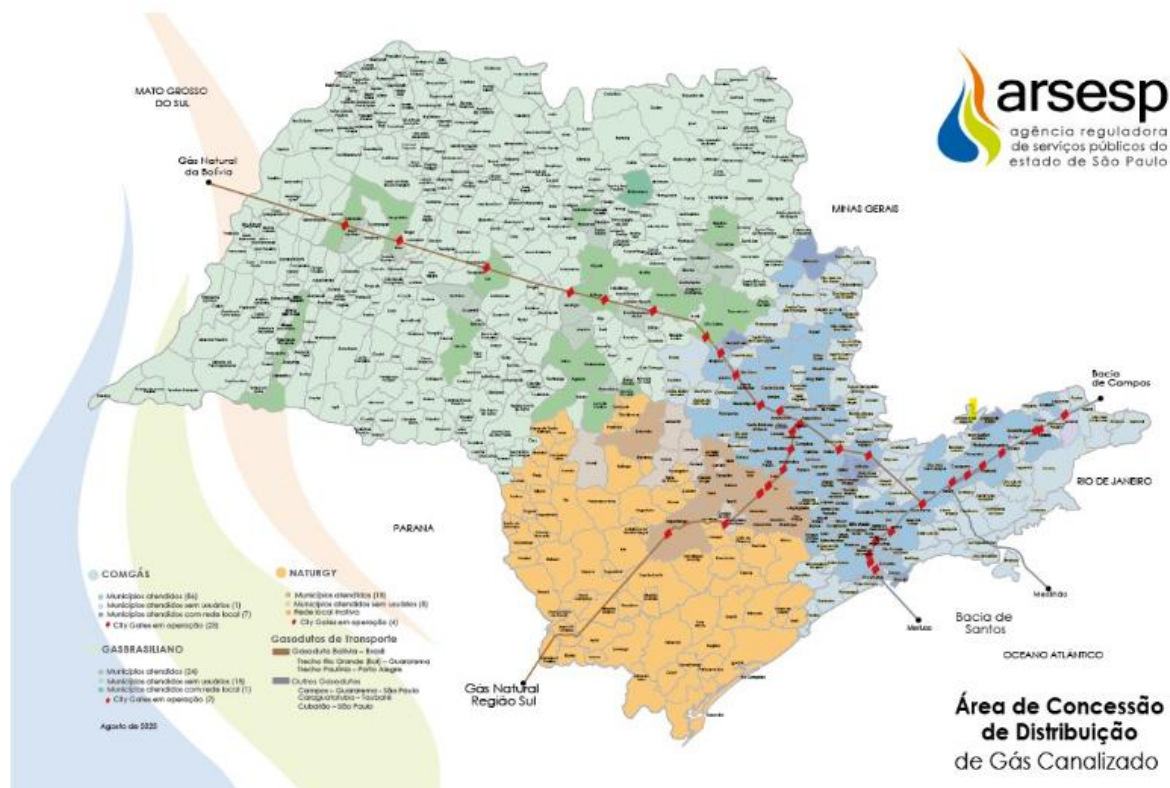


Figura 8-1 Área das concessões de distribuição de gás canalizado em São Paulo

Cumprir, desde já, que dois dos três contratos de concessão encontram-se em fase final de vigência - Naturgy em dezembro de 2029 e Necta em maio de 2030 -, o que abre janela regulatória de particular relevância para a definição do modelo de distribuição de gás canalizado no horizonte do PLI-SP 2050.

O panorama histórico-institucional acima permite identificar elementos que devem ser considerados no horizonte de investimentos do PLI-SP 2050: a configuração atual do setor, fruto da abertura iniciada na década de 1990; a divisão de competências entre União (responsável pelo transporte dutoviário em sentido amplo) e Estados (titulares dos serviços locais de gás canalizado); o papel central da ARSESP na regulação dos serviços de distribuição prestados em território paulista; e o iminente advento do termo contratual dos contratos de concessão da Necta (maio de 2030) e da Naturgy (dezembro de 2029), que delimita a janela regulatória de mais curto prazo para decisões estruturantes sobre o modelo de distribuição. Esses elementos compõem as premissas a partir das quais se examinam, na seção a seguir, os principais desafios e oportunidades para o desenvolvimento do modal dutoviário no Estado de São Paulo.

8.2. Desafios jurídico-regulatórios para a expansão e modernização do setor

⁶⁵ Integrada pelas regiões administrativas da Grande São Paulo, São José dos Campos, Santos e Campinas.

⁶⁶ Integrada pelas regiões administrativas de Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Central, Barretos e Franca

⁶⁷ Integrada pelas regiões administrativas de Sorocaba e Registro.

A configuração institucional descrita no tópico anterior - marcada pela divisão de competências entre União e Estados, pela abertura ao capital privado e pela existência de um arcabouço regulatório federal e estadual ainda em consolidação -, produz, na prática, um conjunto de desafios jurídico-regulatórios que devem ser considerados na expansão e modernização do modal dutoviário no Estado de São Paulo.

Estes desafios se manifestam de diferentes formas. Em primeiro lugar, com relação à repartição constitucional de competências, em que a delimitação entre o transporte dutoviário federal e a distribuição de gás canalizado estadual ainda suscita controvérsias, especialmente em pontos de fronteira regulatória. Segundo, em relação aos contratos vigentes, considerando o iminente vencimento das concessões de distribuição operadas pela Necta e pela Naturgy, que abre janela decisória de particular relevância para o Estado.

Por fim, no plano da incorporação de novos energéticos à infraestrutura existente (biometano, hidrogênio de baixa emissão de carbono e, em horizonte mais longo, dióxido de carbono capturado para fins de armazenamento geológico), frente em que persistem lacunas regulatórias relevantes tanto na esfera federal quanto na estadual.

Com relação ao funcionamento do mercado, também foram analisados aspectos atinentes a implementação do regime de acesso não discriminatório de terceiros à infraestrutura de transporte e a abertura do mercado de consumidores livres e os gargalos fundiários e ambientais, agravados pela ocupação territorial densa do Estado e pelas exigências emergentes de resiliência climática. Esses cinco eixos são examinados nas seções a seguir.

8.2.1. A fronteira do *city gate*: conflitos de competência regulatória entre União e Estado

A repartição de competências entre União e Estados em matéria de gás natural, descrita no item 3.1 deste Relatório, encontra na estrutura denominada *city gate* o seu principal ponto de articulação prática. O *city gate* - também referido como "ponto de entrega" - é definido pela Nova Lei do Gás como o "ponto nos gasodutos de transporte no qual o gás natural é entregue pelo transportador ao carregador ou a quem este venha a indicar" (art. 3º, XXXII). Trata-se, portanto, do marco físico em que se opera a transferência de custódia do gás natural entre o transportador e o agente local de distribuição, momento a partir do qual a competência regulatória deixa de ser federal e passa a ser estadual.

Embora a definição legal pareça simples e precisa, a sua aplicação concreta tem suscitado disputas relevantes, especialmente em situações nas quais determinados gasodutos apresentam características técnicas e funcionais que, simultaneamente, se aproximam do regime de transporte (federal) e do regime de distribuição (estadual). Um exemplo recente - e particularmente relevante para o presente Relatório, por envolver infraestrutura situada no Estado de São Paulo - é a controvérsia sobre o Gasoduto "Subida da Serra" (também denominado Gasoduto "Reforço Metropolitano").

A discussão é objeto da Ação Cível Originária ("ACO") nº 3.688, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal pelo Estado de São Paulo e pela ARSESP em face da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP"). O cerne da disputa está na classificação jurídica do gasoduto: se gasoduto de distribuição, sujeito à regulação estadual pela ARSESP, ou de transporte, sujeito ao monopólio da União e à regulação da ANP⁶⁸.

Segundo o Estado de São Paulo, o gasoduto constitui "elemento crítico na infraestrutura de distribuição do Estado", de modo que sua reclassificação como gasoduto de transporte produziria impactos significativos sobre o sistema estadual de abastecimento - em especial em razão da

⁶⁸ Segundo a Nova Lei de Gás, inclusive, cabe à ANP autorizar o transporte de gás natural (art. 57), mas não a venda de gás natural pelas distribuidoras de gás canalizado (§3º, art. 31).

Decisão de Diretoria ANP nº 511, de 25 de julho de 2024⁶⁹, que, no entendimento do Estado, propõe a expropriação do ativo pela União e ameaça a estabilidade tarifária do sistema de distribuição.

Argumenta o Estado, ainda, que a Constituição Federal não tipifica as competências estaduais relativas ao gás natural a partir de "operações ou elos específicos da cadeia econômica", de modo que toda a atividade de prestação local de serviço público de gás canalizado caberia aos Estados. Sustenta-se que a competência federal se encerra no *city gate* "Cubatão II", local em que o gás natural é "medido, faturado e preparado para a distribuição ao consumidor final" e a partir do qual é injetado na infraestrutura da Comgás – concessionária estadual de distribuição. Como o Gasoduto "Subida da Serra" tem início e fim nas instalações da concessionária local, sem alteração de titularidade ao longo do percurso, não haveria, no entender do Estado, configuração de transporte, mas de distribuição.

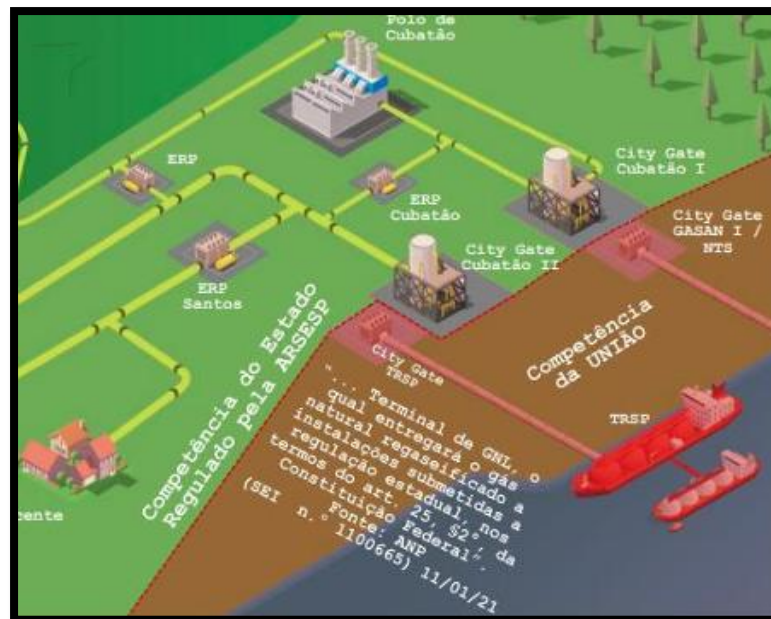


Figura 8-2 Competência sobre o Gasoduto "Subida da Serra" (ACO nº 3.688)

A ANP, por sua vez, sustenta que o gasoduto reúne características próprias de gasoduto de transporte (conexão direta a fontes de suprimento, extensão e capacidade expressivas e finalidade de movimentação de gás em atendimento ao interesse geral), razão pela qual estaria submetido ao monopólio da União. Esclarece, contudo, que não há pretensão de expropriação do ativo: a aplicação da regulação federal não alteraria a propriedade do bem. A Agência aponta,

⁶⁹ Processo: 48610.217937/2020-12 - Assunto: Acordo envolvendo o Gasoduto Subida da Serra, e análise dos pedidos de reconsideração formulados pela Companhia de Gás de São Paulo - Comgás e pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP em relação à decisão da Diretoria Colegiada da ANP, por meio da Resolução de Diretoria nº 533/2021, sobre o projeto denominado "Subida da Serra". - Unidade Autora: Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) - Diretora-Relatora: Patrícia Baran - Deliberação: A Diretoria, considerando o constante no processo nº 48610.217937/2020-12, e com base no Despacho de Proposta para Deliberação da Diretoria nº 3/2024/SIM (SEI nº 4188411), no Relatório das Análises de Contribuições (Relatório nº 12/2023/SIM, SEI nº 3564887), na Nota Técnica nº 5/2023/SIM/ANP-RJ (SEI nº 3555130), no Parecer da Procuradoria Federal junto à ANP nº 363/2023/PFANP/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 4673/2023/PFANP/PGF/AGU (SEI nº 3638111) e nas Notas Técnicas nº 21/2024/SIMCAT/SIM/ANP-RJ (SEI nº 4187640) e nº 6/2024/SIM/ANP-RJ (SEI nº 4187723), decidiu por unanimidade entre os presentes: I) não dar continuidade ao debate sobre a minuta de acordo (SEI nº 3578475) submetida ao escrutínio público por meio da Consulta e Audiência Pública nº 10/2023 e; II) conhecer dos pedidos de reconsideração da ARSESP e da Comgás e, no mérito, negar provimento, mantendo a decisão referente à Resolução de Diretoria nº 533/2021 que classificou o Gasoduto Subida da Serra como de transporte, nos termos do art. 2º, XVIII, da Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, vigente à época da aprovação do gasoduto pela ARSESP, bem como no art. 3º, XXVI, da Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021 (RD nº 511/2024). (g.n.)

ainda, que a própria ARSESP teria, em manifestações técnicas anteriores, reconhecido o caráter de gasoduto de transporte do empreendimento.

Sustenta a ANP que a Nova Lei do Gás determina que os gasodutos de transporte sejam instalações voltadas ao interesse geral, definindo critérios técnicos de diâmetro, pressão e extensão (art. 7º), e que o Decreto nº 10.712/2021 admite a desclassificação como gasoduto de transporte apenas quando comprovado "que a obra não acarretará impacto potencial nem conflito com estudos de planejamento ou com os planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte, vigentes ou em elaboração, e desde que sua influência se restrinja exclusivamente ao interesse local" (art. 8º, §3º).

Conclui a ANP que a manutenção do gasoduto sob regulação estadual "acarretaria impactos negativos relevantes no mercado nacional de gás natural, inclusive com potenciais repercussões sobre as tarifas de transporte em diversas unidades federativas", razão pela seria atraída a competência federal. Por fim, a ANP alega que a classificação desse gasoduto como de transporte não afetará o abastecimento de gás do Estado, já que a Comgás é uma das concessionárias distribuidoras e porque o duto não se mostra imprescindível à "segurança operacional do suprimento da própria Comgás", considerando-se como elemento crítico apenas as infraestruturas "(...) cuja interrupção ou destruição, ainda que parcial, possam acarretar grave impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade".

Vale destacar que, em janeiro de 2022, a Diretoria da ANP já havia concedido autorização à Procuradoria Federal junto à ANP para a realização dos procedimentos necessários para o questionamento da constitucionalidade do Decreto nº 65.889/2021, editado pelo Estado de São Paulo, que dispõe sobre critérios de classificação de gasodutos de distribuição de gás canalizado. Desde então, outros estados publicaram leis que regulam assuntos do mercado de gás que, na avaliação da ANP, seriam de competência da Agência⁷⁰. A futura decisão, portanto, será de extrema relevância para a delimitação das competências federativas em matéria de gás natural, podendo servir de precedente para casos análogos no âmbito de outros Estados.

Outros atores também se manifestaram no processo, como a Comgás, atuando como assistente simples da parte autora; a Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural por Gasoduto (ATGás) e a Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (ABEGÁS), como *amicus curiae*, demonstrando a complexidade da discussão. A ACO ainda não foi julgada pelo STF. Após sucessivas rodadas de conciliação conduzidas pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol), em junho de 2025 as tratativas foram encerradas sem consenso entre as partes, e o feito retornou ao relator, Min. Edson Fachin, para julgamento⁷¹.

Essa controvérsia jurídica quanto aos limites entre as atividades de transporte e distribuição do gás canalizado e, por consequência, a competência regulatória a ser exercida tem causado bastante controvérsia. O tema também é discutido na ADI 7.862, de relatoria do Ministro Edson Fachin, por meio da qual a ABEGÁS — Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado impugna o art. 7º, VI da Nova Lei do Gás, que atribui à ANP a classificação como gasoduto de transporte. Sustenta a ABEGÁS que a norma permitiria à ANP ampliar a competência federal e reduzir a competência dos Estados sobre o serviço público local de gás canalizado. Há também a ADI 7.834/MA, também sob relatoria do Ministro Fachin, proposta pela ABPIP — Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás em face de lei do Estado do Maranhão que veda a conexão direta de consumidores finais a gasodutos de transporte, exatamente sob o fundamento de que esses só poderiam se conectar aos gasodutos de distribuição, sob a regulação estadual.

⁷⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-confirma-interesse-em-questionar-no-stf-a-constitucionalidade-de-leis-e-decretos-estaduais>.

⁷¹ Disponível em: <<https://www.abegas.org.br/arquivos/96285>> e <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6991008>>. Acesso em: 29 abr. 2026.

Como se vê, existe atualmente uma tensão entre a competência federal sobre o transporte e a competência estadual sobre a distribuição, em um setor em que as cadeias técnica e econômica são funcionalmente integradas. A própria Nova Lei do Gás reconhece essa complexidade ao estabelecer a obrigação de a União articular-se com os Estados e o Distrito Federal para a harmonização e o aperfeiçoamento das normas atinentes à indústria de gás natural, inclusive no que se refere à regulação do consumidor livre, atribuindo essa missão ao Ministério de Minas e Energia ("MME") e à ANP, com mecanismos a serem definidos em regulamento.

Nesse sentido, o Decreto nº 10.712/2021 instituiu o Pacto Nacional para o Desenvolvimento do Mercado de Gás Natural, acordo voluntário voltado ao alinhamento regulatório e ao impulso do setor. A Resolução CNPE nº 3/2022, por sua vez, estabeleceu diretrizes estratégicas para a transição ao mercado competitivo.

Não obstante esses avanços, em abril de 2025, o Ministério de Minas e Energia abriu Tomada Pública de Contribuições⁷² com o objetivo declarado de aprofundar a harmonização regulatória do setor. Na motivação do referido instrumento, o Ministério reconhece que, embora os dispositivos constitucionais sobre a repartição de competências estejam teoricamente bem estruturados, na prática "tem gerado uma série de distorções que comprometem o desenvolvimento do setor", em razão da existência de "um verdadeiro mosaico regulatório que gera insegurança jurídica e aumenta o risco regulatório, prejudicando atratividade de investimentos".

O objetivo da harmonização, conforme exposto pelo Ministério, é "superar esses entraves, promovendo o alinhamento necessário entre as esferas federal e estadual sem suprimir suas missões constitucionais", de modo a "criar um ambiente regulatório previsível e seguro" e a viabilizar "um mercado de gás natural verdadeiramente integrado, competitivo e eficiente".

A delimitação adequada das competências federativas em matéria de gás natural é pressuposto indispensável à segurança jurídica dos investimentos no modal dutoviário. A solução jurisdicional a ser dada à ACO nº 3.688 pelo Supremo Tribunal Federal terá impacto direto sobre os contornos da competência estadual em São Paulo, podendo, ainda, projetar efeitos sobre situações análogas em outras unidades federativas.

Para o horizonte do PLI-SP 2050, será necessário o acompanhamento ativo do julgamento da ACO nº 3.688, com vistas a antecipar os impactos de sua eventual conclusão sobre o sistema estadual de distribuição, bem como o engajamento técnico do Estado nos processos de harmonização regulatória conduzidos no plano federal, em particular nos desdobramentos da Tomada Pública de Contribuições aberta pelo MME em 2025.

8.2.2. Prorrogação das concessões de distribuição: janela de oportunidade regulatória

Como sinalizado no tópico 3.1, existem atualmente três concessionárias responsáveis pela distribuição de gás canalizado no Estado de São Paulo, sendo que o prazo de vigência dos contratos celebrados com duas delas - Necta Gás e a Naturgy - está próximo do encerramento. Essa proximidade cria uma janela de oportunidade para se discutir a melhor estratégia a ser adotada pelo Estado, considerando a utilização da atual infraestrutura existente, a possibilidade de prorrogação dos referidos contratos, ou a abertura de novos procedimentos licitatórios para a entrada de novas operadoras.

⁷² Governo Federal - Participa + Brasil - Tomada Pública de Contribuições - Harmonização Regulatória do Setor de Gás Natural. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/tomada-publica-de-contribuicoes-harmonizacao-regulatoria-do-setor-de-gas-natural1>>. Acesso em: 29 abr. 2026.

A ARSESP exerce papel fundamental na condução desse processo decisório. Conforme dispõe o art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 1.413, de 23 de setembro de 2024, à Agência compete, entre outras atribuições, participar da estruturação de projetos de concessão e decidir sobre a alteração ou extinção de contratos; propor e implementar políticas públicas; estabelecer padrões de serviço adequado, garantindo a atualidade na prestação; e estimular a expansão e modernização dos serviços, com vistas à melhoria dos padrões de qualidade e à adoção das melhores tecnologias, observada a sustentabilidade.

A decisão entre prorrogação dos contratos vigentes e abertura de nova licitação envolve aspectos jurídicos, regulatórios e econômico-financeiros distintos.

A prorrogação é regida pela Lei Estadual nº 16.933, de 24 de janeiro de 2019, que determina que a agência reguladora deve adotar, no contrato prorrogado, "as melhores práticas regulatórias, incorporando novas tecnologias e serviços e, conforme o caso, novos investimentos" (art. 2º, §1º).

A formalização da prorrogação encontra-se, ademais, condicionada à avaliação prévia e favorável da entidade competente acerca da capacidade do contratado de garantir a continuidade e a adequação dos serviços (art. 7º, §2º). Cumpre destacar, contudo, que a prorrogação opera com menor grau de liberdade para alteração das cláusulas contratuais, sob pena de configurar ofensa ao princípio da livre concorrência e burla ao processo licitatório original. Trata-se de instrumento que privilegia a continuidade da prestação do serviço, mas que comporta limites para a incorporação de novas obrigações ao contrato.

Ao tratar de aspectos relacionados à possível prorrogação de concessões de distribuição de energia elétrica, cujos prazos também se encontram perto do fim, o Ministério das Minas e Energia (MME), Nota Técnica nº 14/2023/SAER/SE⁷³, cujas observações, a partir do item 4.4.6, podem ser aproveitadas também no setor distribuição de gás canalizado pela significativa identidade de mercado que possui com a distribuição de energia elétrica e o setor. Apontam-se os seguintes aspectos que devem ser levados em conta a favor da prorrogação:

- O segmento de distribuição requer a realização de investimentos de maneira recorrente e é intensivo em mão de obra, o que acarreta maior dificuldade para a designação de operadores provisórios em caso de término do contrato antes da conclusão de uma nova licitação;
- Concessões de distribuição têm as suas tarifas revistas para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, de modo que os ganhos estruturais de eficiência são revertidos para a modicidade tarifária, com a mesma eficiência que ocorreria em um processo licitatório, mas com menor risco quanto à qualidade do serviço;
- A prorrogação evita os custos de transação de uma nova licitação, que são especialmente elevados no segmento de distribuição pelos riscos existentes em uma eventual transição de operador de um sistema complexo, que caracteriza esse segmento. Assim, uma nova licitação impõe um cuidadoso mapeamento de riscos, associado à previsão de medidas de mitigação, que devem constar de um plano de transição robusto, a ser preparado com antecedência.

Por outro lado, optando-se pela realização de nova licitação, o processo, embora mais complexo e demorado, oferece maior grau de liberdade para estruturação contratual, na medida em que permite a elaboração de instrumento integralmente novo, com possibilidade de entrada de novos operadores e de revisão completa das obrigações do concessionário.

⁷³ Disponível com o material relacionado à consulta pública nº 152/2023, sobre as concessões vincendas de distribuição, que pode ser consultado em: consultas-publicas.mme.gov.br. Acesso em 05/05/2026.

Para decidir entre prorrogação e nova licitação, o Estado deverá avaliar a conveniência administrativa e a viabilidade econômico-financeira de cada alternativa, considerando, em especial:

- (i) o grau de atualização da infraestrutura existente e o volume de investimentos ainda por realizar pela atual concessionária;
- (ii) o desempenho histórico da concessionária no que se refere à qualidade do serviço, à expansão da rede e ao cumprimento das obrigações contratuais;
- (iii) as metas de descarbonização assumidas pelo Estado no âmbito da Política Estadual de Mudanças Climáticas ("PEMC"), em particular as diretrizes do PAC-SP 2050, conforme detalhado no item 6.1 do Tomo 1;
- (iv) as perspectivas de inserção do biometano e do hidrogênio de baixa emissão de carbono na matriz de distribuição estadual, examinadas no tópico 3.2.3 a seguir; e
- (v) o equacionamento das questões patrimoniais relativas à reversão de bens e à indenização por bens não amortizados.

Por fim, cabe registrar que, independentemente da opção adotada, é recomendável que os novos instrumentos contratuais incorporem cláusulas de adaptabilidade às mudanças climáticas e de capacidade de incorporar os combustíveis da transição energética. Um aspecto relevante, nesse sentido, diz respeito à modelagem das obrigações contratuais relacionadas ao biometano. A Consulta Pública ARSESP nº 16/2025 (TUSD-Verde), examinada com mais detalhe no tópico 3.2.3, e o Decreto Federal nº 12.614/2025, que regulamentou o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano, fornecem balizas regulatórias que podem orientar a estruturação das novas obrigações contratuais a serem incorporadas aos contratos prorrogados ou aos novos editais.

A definição do modelo contratual, nesse sentido, não é apenas uma escolha regulatória, mas também de política pública, especialmente considerando que o modelo adotado moldará a estrutura de obrigações do mercado de gás canalizado no Estado de São Paulo nos próximos anos.

8.2.3. Adaptação da infraestrutura dutoviária à transição energética: biometano, hidrogênio e CCS

A transição para uma matriz energética de baixo carbono impõe ao modal o desafio de adaptar a infraestrutura existente - historicamente concebida para o transporte de gás natural fóssil e de derivados de petróleo - à incorporação de novos energéticos, em especial o biometano, o hidrogênio de baixa emissão de carbono e, em horizonte de mais longo prazo, o dióxido de carbono capturado para fins de armazenamento geológico ("CCS - *Carbon Capture and Storage*"). Cada um desses energéticos apresenta grau distinto de maturidade regulatória e implicações jurídicas próprias, examinadas a seguir, na ordem decrescente do estágio de consolidação normativa de cada tema.

a) Biometano

O marco legal do biometano no âmbito federal foi consolidado pela Lei nº 14.993/2024 ("Lei dos Combustíveis do Futuro"), que instituiu o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano, posteriormente regulamentado pelo Decreto Federal nº 12.614/2025. O Programa cria um mecanismo de obrigações compulsórias

de redução de emissões para produtores e importadores de gás natural, cumpridas mediante adição de biometano à rede ou aquisição de Certificados de Garantia e Origem de Biometano ("CJOB"). Os contornos federais do Programa, incluindo os instrumentos de fomento e o sistema de certificação, encontram-se detalhados no item 6.2.5 do Tomo 1.

No plano estadual, o Estado de São Paulo já dispõe, desde 2012, de marco normativo específico em matéria de biometano. O Programa Paulista de Biogás, instituído pelo Decreto Estadual nº 58.659, de 4 de dezembro de 2012, tem por objetivos, conforme o art. 2º: "I - incentivar e ampliar a participação de energias renováveis na matriz energética do Estado, por meio das externalidades positivas da geração de gases combustíveis provenientes de biomassa; e II - estabelecer a adição de um percentual mínimo de Biometano ao gás canalizado comercializado no Estado de São Paulo."

As condições e critérios para distribuição de biometano na rede de gás canalizado no âmbito estadual foram disciplinadas pela ARSESP por meio da Deliberação nº 744/2017, atualizada pela Deliberação nº 1.342/2022, cujo conteúdo determina, dentre outros aspectos: (i) que o biometano entregue à concessionária deve atender às regras de aprovação do controle de qualidade e às especificações estabelecidas pela ANP (art. 3º); impõe à concessionária o dever de injetar o biometano nos mesmos parâmetros do gás natural e de monitorar em tempo real características físico-químicas (arts. 4º e 5º); estabelece o conteúdo mínimo obrigatório dos contratos de compra e venda de biometano celebrados entre fornecedores e as concessionárias e a obrigação desta de realizar Solicitação Pública de Propostas para aquisição de biometano (capítulos Vi e V); bem como estabelece o dever da concessionária de ampliar a capacidade e expandir o respectivo Sistema de Distribuição de Gás canalizado voltado biometano dentro da sua área de Concessão, por solicitação devidamente fundamentada de qualquer interessado, inclusive para o atendimento do Mercado Livre do Biometano, sempre que o serviço seja técnica e economicamente viável (art. 15)⁷⁴.

Em complemento a esse arcabouço, a ARSESP lançou em 2025 a Consulta Pública nº 16/2025⁷⁵, com o objetivo de "estabelecer critérios e procedimentos para interconexão de plantas de biometano à rede de gás canalizado, mediante a criação de segmento tarifário específico para produtores de biometano denominado TUSD-Verde".

A iniciativa, alinhada aos esforços do Estado para a descarbonização e diversificação da matriz energética, busca complementar a metodologia já prevista na Deliberação nº 744/2017, "por meio da criação de um novo segmento tarifário específico aos produtores de biometano, que leve em consideração as especificidades da inserção desse energético, assegure equilíbrio econômico-financeiro da concessão e promova um desenvolvimento sustentável da infraestrutura de distribuição de gás".

A criação da TUSD-Verde representa marco regulatório relevante, na medida em que a ausência de tarifa específica para a interconexão de plantas de biometano tem sido apontada como um dos principais obstáculos econômicos ao desenvolvimento desse mercado no Estado. A tarifa foi recentemente implementada por meio da Deliberação nº 1.765, de 23 de dezembro de 2025⁷⁶.

⁷⁴ Deliberação ARSESP nº 744, de 26-7-2017, atualizada pela Deliberação 1.342/2022. Disponível em: <<https://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/Id17442017.pdf>>.

⁷⁵ Site Arsesp – Detalhes AC Públicas. Disponível em:

<<https://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/DetalhesACPublicas.aspx?idItemC=177>>. Acesso em: 28 abr. 2026.

⁷⁶ Deliberação nº 1.765, de 23 de dezembro de 2025. Disponível em: <<https://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/DELIBERA%C3%87%C3%83O%20ARSESP%20N%C2%BA%201765,%20de%2023%20de%20Dezembro%20de%202025.pdf>>.

No plano federal, a Resolução ANP nº 982, de 21 de maio de 2025⁷⁷, atualizou as especificações do gás natural e estabeleceu diretrizes específicas para a mistura de biometano ao gás natural para fins de comercialização, incluindo a emissão de certificados de qualidade por vendedores e importadores e de boletins de conformidade pelos transportadores. As Resoluções ANP nº 886/2022 e nº 906/2022, por sua vez, estabelecem as especificações do biometano oriundo, respectivamente, de aterros sanitários e estações de tratamento de esgoto e de resíduos orgânicos agrossilvopastoris e comerciais.

Esse arcabouço normativo, contudo, ainda se encontra em fase de consolidação: em dezembro de 2025, a ANP abriu consulta pública (nº 16/2025) para revisar e unificar as Resoluções 886 e 906, admitindo, em caráter excepcional, a injeção de biometano fora de especificação na rede de distribuição, desde que a mistura final com o gás natural atenda aos parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 982/2025. Trata-se, portanto, da mudança do marco regulatório federal, cuja aplicação prática a projetos de biometano de larga escala dependerá da consolidação dos atos infralegais ora em revisão.

b) Hidrogênio de baixa emissão de carbono

O hidrogênio de baixa emissão de carbono representa fronteira mais incerta da transição energética no setor dutoviário. No plano federal, e conforme detalhado no item 6.2.2 do Tomo 1, a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono foi instituída pela Lei Federal nº 14.948/2024, e o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono ("PHBC") foi criado pela Lei Federal nº 14.990/2024. Ambas as leis preveem instrumentos de fomento à produção, incluindo o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono ("Rehidro") e o Sistema Brasileiro de Certificação do Hidrogênio ("SBCH2"). Até a data de fechamento deste Relatório, contudo, ambas as leis ainda não foram regulamentadas por decreto, o que configura a principal lacuna regulatória federal no tema.

As resoluções da ANP atualmente vigentes - em especial o Regulamento Técnico de Dutos Terrestres ("RTDT"), instituído pela Resolução ANP nº 6/2011 - foram elaboradas com foco exclusivo no gás natural e em derivados de petróleo, não contemplando os requisitos específicos do hidrogênio. A experiência internacional, em jurisdições nas quais já existem regulamentações dedicadas a redes de hidrogênio (incluindo planos de reconversão de gasodutos), sugere caminhos possíveis de regulamentação, mas o desenvolvimento de marco regulatório próprio para o transporte dutoviário de hidrogênio no Brasil deve, no horizonte do PLI-SP 2050, contemplar parâmetros técnicos de admissibilidade, requisitos de segurança operacional e modelo tarifário adequado.

No plano estadual, a ARSESP igualmente não dispõe, até o momento, de regulamentação específica para a distribuição de hidrogênio ou de misturas hidrogênio-gás natural na rede de gás canalizado. A janela de renovação das concessões da Necta e da Naturgy, examinada no tópico 3.2.2, oferece, também aqui, oportunidade regulatória relevante: a inclusão, nos novos contratos, de cláusulas que prevejam a obrigação de avaliação da compatibilidade da infraestrutura existente para o transporte de misturas com hidrogênio, ainda que como condicionante de médio prazo.

⁷⁷ RESOLUÇÃO ANP Nº 982, DE 21 DE MAIO DE 2025 - DOU DE 22-05-2025. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-982-2025-estabelece-as-especificacoes-do-gas-natural-nacional-ou-importado-e-as-obrigacoes-quanto-ao-controle-da-qualidade-a-serem-atendidas-pelos-agentes-economicos-que-comercializam-ou-transportam-o-produto-em-territorio-nacional>>.

c) Captura e Armazenamento de Carbono (CCS)

A captura e o armazenamento geológico de dióxido de carbono (referidos pela sigla CCS, do inglês *Carbon Capture and Storage*) constituem tecnologia reconhecida internacionalmente como complementar para a descarbonização de setores de difícil abatimento de emissões, como a indústria pesada, a produção de cimento, a siderurgia e a geração de energia elétrica a partir de gás natural⁷⁸.

No plano federal, a Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024 ("Lei dos Combustíveis do Futuro"), inaugurou marco regulatório específico para essas atividades. Nos termos do art. 26 da Lei, "o exercício das atividades de captura de dióxido de carbono para fins de estocagem geológica, seu transporte por meio de dutos e estocagem geológica será realizado mediante autorização da ANP", autorização que terá prazo de 30 anos, prorrogável por igual período. O art. 28 atribui expressamente à ANP a competência para "regular as atividades de captura de dióxido de carbono para fins de estocagem geológica, seu transporte por meio de dutos e sua estocagem geológica". A mesma Lei nº 14.993/2024, por intermédio de seu art. 30, alterou a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) para incluir, entre os objetivos da Política Energética Nacional, a mitigação de emissões de gases causadores de efeito estufa "inclusive com o uso de biocombustíveis e da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono" (art. 1º, XVIII), e para incorporar o CCS ao rol de atividades sujeitas à regulação da ANP (art. 8º). A Lei nº 15.103/2025 (Programa de Aceleração da Transição Energética - Paten) reforçou e atualizou essas competências.

A regulamentação do tema, contudo, ainda se encontra em curso. Conforme noticiado pelo Ministério de Minas e Energia ("MME"), uma minuta de decreto regulamentador foi submetida a consulta pública no final de 2025⁷⁹. Em 19 de dezembro de 2024, a Diretoria Colegiada da ANP deliberou sobre o tema, e aprovou a Resolução ANP nº 859/2024⁸⁰, estabelecendo diretrizes para viabilizar projetos de CCS enquanto o marco regulatório específico está em desenvolvimento. Está, portanto, em fase de construção o conjunto de normas técnicas e procedimentais necessário à plena operacionalização do regime instituído pela Lei nº 14.993/2024.

A relevância prática do tema é confirmada pelo desenvolvimento de projetos-piloto em território nacional. A Petrobras anunciou, em 2025, o desenvolvimento da planta CCS São Tomé, que prevê captura de CO₂ em Cabiúnas (Macaé/RJ), transporte por dutos até Barra do Furado e injeção em reservatório salino na bacia de Campos a 1.200 metros de profundidade, com início de operação previsto para 2028. Segundo declarações públicas da empresa, há estudos em curso para expansão das atividades de captura a outros Estados, entre os quais São Paulo⁸¹.

Para o Estado de São Paulo, a relevância do tema reside no perfil industrial da região, que concentra setores potenciais emissores de CO₂ passíveis de serem submetidos à captura e ao armazenamento geológico. A viabilização jurídica de projetos de CCS no Estado depende, contudo, de atuação federal, dado que o transporte de produtos por conduto, incluindo o de

⁷⁸Sobre o caráter complementar da tecnologia para a descarbonização, ver, por exemplo, página oficial da ANP sobre CCUS, disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/ccs>.

⁷⁹ Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/proposta-regulamentacao-das-atividades-de-ccs-ccus-beccs>>. Acesso em: 05.05.2026.

⁸⁰ Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-de-diretoria-n-859-2024-atualizacao-do-relatorio-sobre-a-implementacao-do-marco-regulatorio-de-ccus-no-pais-a-partir-da-publicacao-da-lei-no-14-993-de-08-10-2024?origin=instituicao>>. Acesso em: 05.05.2026.

⁸¹ Disponível em: <<https://agencia.petrobras.com.br/w/petrobras-aprova-projeto-piloto-que-vai-capturar-e-armazenar-100-mil-toneladas-de-carbono-por-ano>>. Acesso em: 05.05.2026.

CO₂, é atividade submetida ao monopólio e à regulação da União, nos termos do art. 177, IV, da Constituição Federal, e à autorização da ANP, conforme o art. 26 da Lei nº 14.993/2024.

Cabe registrar, ainda, a articulação prática entre o regime de CCS e o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa ("SBCE"), instituído pela Lei nº 15.042/2024. A minuta de decreto regulamentador submetida a consulta pública em 2025 prevê, conforme noticiado pelo MME, que a estocagem geológica de CO₂ poderá ser incluída entre as atividades passíveis de geração de créditos no âmbito do SBCE, observada a vedação à dupla contagem prevista na Lei nº 15.042/2024.

8.2.4. Acesso de terceiros à infraestrutura e mercado livre: dimensão estadual

A Lei Complementar Estadual nº 1.413, de 23 de setembro de 2024, atribui expressamente à ARSESP, em seu art. 62, I, "b", a competência para "disciplinar o acesso não discriminatório de terceiros, mediante o pagamento de tarifa de uso, ao sistema de distribuição de gás canalizado". O instrumento tarifário correspondente é a Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição ("TUSD"), atualizada periodicamente pela ARSESP por deliberação específica para cada concessionária⁸².

Esse arcabouço, contudo, vem sendo objeto de aprimoramento. Como já examinado no item 3.2.3, a criação de um segmento tarifário específico ("TUSD-Verde") para a interconexão de plantas de biometano à rede de distribuição demonstra a relevância prática dessa competência e sinaliza a tendência de progressiva especialização do regime de acesso, à medida que novos energéticos e novos atores demandam tratamento regulatório específico.

A figura do consumidor livre - aquele que, acima de determinados volumes de consumo, pode contratar diretamente com produtores e comercializadores, dispensada a intermediação obrigatória da distribuidora - encontra disciplina estadual em duas vertentes complementares:

(i) na Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, art. 62, I, "c", que atribui à ARSESP a competência para "autorizar a atividade do comercializador de gás natural a usuários livres"; e

(ii) na Deliberação ARSESP nº 1.061/2020⁸³, alterada pela Deliberação nº 1.485/2023, que dispõe sobre "as regras para prestação do Serviço de Distribuição de Gás Canalizado para os Usuários Livres, as condições para autorização do Comercializador e as medidas para fomentar o Mercado Livre de Gás Canalizado no Estado de São Paulo".

Cabe destacar, ademais, que o parágrafo único do art. 61 da Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024 estende a competência de fiscalização e regulação da ARSESP "tanto às concessionárias do serviço de distribuição quanto às empresas que comercializam gás canalizado junto a usuários livres", reforçando a integração regulatória entre os dois segmentos da cadeia.

A relevância desse arranjo para o Estado de São Paulo é amplificada pelo perfil do mercado consumidor paulista, que concentra a maior demanda industrial de gás natural canalizado do país. A consolidação de um ambiente regulatório estável para o mercado livre - com regras claras sobre acesso à infraestrutura de distribuição, formação de preços e mecanismos de solução de

⁸²A título ilustrativo, ver, p. ex., a Deliberação ARSESP nº 1.712/2025, que atualiza as tarifas da Necta Gás Natural S/A, incluindo a TUSD aplicada no mercado livre.

⁸³ Disponível em: < <https://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/Idl10612020.pdf>>. Acesso em: 05.05.2026.

disputas - é condição para a atração de investimentos e para a competitividade da indústria localizada no Estado.

A articulação entre a tarifa de transporte (federal, regulada pela ANP) e a tarifa de distribuição (estadual, regulada pela ARSESP) constitui ponto de tensão relevante no modelo brasileiro. O custo do gás natural ao consumidor final paulista incorpora componentes regulados nas duas esferas: o custo da molécula e do transporte, regulados pela União, e a margem de distribuição e a TUSD, reguladas pela ARSESP. Diferenças metodológicas entre os dois reguladores podem gerar distorções.

Como já mencionado no item 3.2.1, em abril de 2025, o Ministério de Minas e Energia abriu Tomada Pública de Contribuições com o objetivo declarado de aprofundar a harmonização regulatória do setor, tendo reconhecido que o atual modelo de governança gerou “um cenário de fragmentação das atividades econômicas que compromete a eficiência do mercado”. Essa iniciativa, conjugada com o Pacto Nacional para o Desenvolvimento do Mercado de Gás Natural (Decreto Federal nº 10.712/2021) e com a Resolução CNPE nº 3/2022⁸⁴, busca convergência entre as esferas federal e estadual sem suprimir suas missões constitucionais.

8.2.5. Aspectos fundiários: servidões, desapropriações e licenciamento ambiental

A implantação de novas dutovias ou a ampliação das existentes envolve, necessariamente, a ocupação de faixas de domínio sobre propriedades privadas e a interface com áreas de proteção ambiental. Esses fatores constituem, historicamente, os principais gargalos não regulatórios para a expansão da infraestrutura dutoviária no Brasil – e no Estado de São Paulo em particular, dado o elevado grau de ocupação do território e a densidade de restrições ambientais vigentes.

a) Servidões de passagem e desapropriação

O instituto jurídico que fundamenta a ocupação das faixas de domínio dutoviário é a servidão administrativa, constituída mediante Declaração de Utilidade Pública ("DUP") expedida pela ANP, nos termos da Resolução ANP nº 44/2011. A DUP é pressuposto para o ajuizamento de ação de desapropriação, caso não haja acordo com o proprietário do imóvel, com fundamento no Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Lei Geral das Desapropriações).

No plano estadual, conforme detalhado no item 2.1.7 do Tomo 1, a ARSESP detém competência específica para homologar a servidão gratuita e permanente de acesso, a partir do gasoduto de transporte, aos dutos do sistema de distribuição de gás canalizado, instituída pelo concessionário em favor de outros distribuidores (art. 62, I, "d" da Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024). Essa competência é particularmente relevante em um cenário de maior diversificação dos agentes econômicos atuantes na distribuição de gás canalizado, tendência que deve se intensificar com a abertura do mercado e a entrada de produtores de biometano interconectados à rede.

Outra dimensão importante é a interface entre as faixas de domínio dutoviário e rodoviário. Considerando que parte expressiva da malha de gasodutos no Estado de São Paulo se desenvolve em paralelo a corredores rodoviários estaduais, a autorização para instalação e operação de equipamentos e serviços nessas faixas envolve necessariamente o DER/SP – nos

⁸⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/2022/ResolucaoCNPE_3_2022.pdf>. Acesso em: 05.05.2026.

termos do art. 5º, VI, da Portaria PR/DER-001/2025 – e a ARTESP, no caso da malha rodoviária delegada (art. 64, II, "a", da Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024). Essa multiplicidade de instâncias autorizativas, embora juridicamente coerente, pode acrescentar prazos ao licenciamento de novas dutovias.

Na prática, a constituição das servidões dutoviárias enfrenta dois conjuntos de dificuldades. O primeiro é de natureza procedimental: a obtenção da DUP pela ANP pode ser morosa, especialmente em projetos que envolvam múltiplos imóveis e proprietários, extensas faixas territoriais ou áreas em que já existam outros dutos ou redes de infraestrutura instaladas – situação que demanda a aplicação da Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL/ANP nº 1/1999, relativa ao compartilhamento de infraestrutura. O segundo conjunto de dificuldades é de natureza litigiosa: as ações de desapropriação tendem a resultar em disputas sobre o valor da indenização devida ao proprietário, sobretudo quando a faixa de domínio impõe restrições ao uso do imóvel remanescente.

A gestão das faixas de domínio já constituídas representa, adicionalmente, um desafio permanente. A Portaria ANP nº 125/2002 disciplina as condições para interferências de terceiros nessas faixas, mas o monitoramento efetivo da integridade das servidões existentes é tarefa complexa, especialmente em áreas urbanas e periurbanas, onde o avanço da ocupação irregular sobre as faixas de domínio pode representar risco operacional e de segurança.

b) Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental de empreendimentos dutoviários submete-se, no plano federal, ao novo marco geral instituído pela Lei nº 15.190/2025 ("Lei Geral do Licenciamento Ambiental"), publicada em agosto de 2025, que consolidou e uniformizou os procedimentos do licenciamento ambiental no país, em substituição ao regime anteriormente fundado essencialmente nas Resoluções CONAMA nº 01/1986 e nº 237/1997. Conforme detalhado no item 6.4 do Tomo 1, a nova Lei mantém a regra geral do licenciamento trifásico (licença prévia, de instalação e de operação) e aprofundou os requisitos do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA-RIMA), exigindo expressamente a análise do "grau de reversibilidade e suas propriedades cumulativas e sinérgicas, bem como a distribuição dos ônus e dos benefícios sociais e a existência ou o planejamento de outras atividades ou empreendimentos de mesma natureza nas áreas de influência direta e indireta".

Para empreendimentos considerados estratégicos, a Lei nº 15.300/2025 – decorrente da conversão da medida provisória editada após vetos parciais do Governo Federal – instituiu o Licenciamento Ambiental Especial (LAE), modalidade célere e simplificada que admite a realização do procedimento em uma única fase, com prazo máximo de 12 meses para a sua conclusão. O enquadramento como empreendimento estratégico depende de definição em decreto, mediante proposta bianual do Conselho de Governo, com equipe técnica permanentemente dedicada à análise. A Lei nº 15.300/2025, contudo, é objeto da ADI nº 7919, em trâmite no Supremo Tribunal Federal sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes, o que instaura cenário de relativa insegurança jurídica quanto à sua aplicação no curto prazo.

A relevância desse novo marco para o setor dutoviário é dupla. Em primeiro lugar, a uniformização de procedimentos pela Lei nº 15.190/2025 tende a reduzir a heterogeneidade entre os procedimentos federais e estaduais, fator que historicamente onerou os empreendimentos de infraestrutura linear, que costumam transpor mais de um Estado e, no caso paulista, atravessam unidades de conservação e áreas de proteção a mananciais. Em segundo lugar, a possibilidade de enquadramento como empreendimento estratégico, com submissão ao LAE, abre caminho para que dutos relevantes para a segurança energética nacional

ou para a transição energética possam ser licenciados em prazos compatíveis com os investimentos esperados, mitigando um dos principais entraves históricos do setor.

No plano estadual, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo ("CETESB") permanece como entidade responsável pela emissão das licenças ambientais, nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 118/1973, com as alterações da Lei nº 13.459/2009.

No exercício dessa competência, a CETESB editou regramentos gerais e setoriais que detalham os procedimentos do licenciamento. Para o setor dutoviário, destaca-se a Decisão de Diretoria CETESB nº 095/2023, que disciplina a emissão e a renovação da Licença de Operação (LO) de obras lineares de infraestrutura, expressamente incluindo rodovias, dutovias e instalações acessórias. A esse normativo somam-se a Decisão de Diretoria nº 003/2024, relativa aos procedimentos gerais dos processos de licenciamento ambiental, e as Decisões de Diretoria nº 153/2014 e 217/2014, relativas aos procedimentos para Estudos de Avaliação de Impacto Ambiental.

Sobreposto a esse arcabouço, o Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática ("PEARC-SP"), publicado em junho de 2025 e detalhado no item 6.1.2 do Tomo 1, sinaliza a tendência de incorporação de critérios de adaptação e resiliência climática ao processo de licenciamento ambiental, com a possibilidade de imposição de condicionantes voltadas à adoção de medidas de adaptação.

8.3. Conclusão: Dutovias

O presente estudo identificou cinco eixos principais de desafios jurídico-regulatórios: (i) a da fronteira regulatória entre transporte e distribuição, exemplificada pelo litígio do Gasoduto "Subida da Serra" (ACO nº 3.688 no STF); (ii) a necessidade de decisão estratégica sobre a renovação das concessões de distribuição da Necta e da Naturgy; (iii) a ausência de marcos regulatórios específicos para o transporte de biometano em escala, hidrogênio e CO₂ capturado; (iv) os desafios de implementação do acesso não discriminatório de terceiros em um mercado ainda concentrado; e (v) os aspectos fundiários e de licenciamento ambiental, agravados pelas exigências emergentes de resiliência climática e atenuados pela introdução do Licenciamento Ambiental Especial pela Lei nº 15.300/2025.

A leitura conjunta desses eixos permite identificar dois movimentos paralelos. De um lado, o Estado de São Paulo precisa decidir, em prazo curto, sobre matérias que dependem exclusivamente de sua competência regulatória – a prorrogação ou a realização de novas licitações em relação às concessões da Necta e da Naturgy.

De outro, o Estado depende da atuação federal para a modernização do setor (em especial a definição do marco regulatório do transporte de hidrogênio e de CO₂ por dutos, a regulamentação infralegal do regime de CCS pela ANP e a harmonização das regulações entre transporte (federal) e distribuição (estadual).

Nesse cenário, é fundamental o acompanhamento do julgamento da ACO nº 3.688 pelo Supremo Tribunal Federal, cujo resultado definirá, com força de precedente, os critérios de delimitação entre transporte federal e distribuição estadual, com impacto direto sobre futuros investimentos em infraestrutura dutoviária em São Paulo.

No horizonte de médio e longo prazo, as ações prioritárias voltam-se à adaptação da infraestrutura dutoviária paulista à transição energética. Em primeiro lugar, será essencial

acompanhar e influenciar a construção dos marcos regulatórios federais para o transporte de hidrogênio e de CO₂ capturado por dutos, garantindo que o Estado de São Paulo - com seu parque industrial, sua rede de distribuição de gás canalizado e seu potencial de produção de biometano - esteja em posição de liderança na implantação dessas tecnologias.

Em segundo lugar, o aprofundamento da liberalização do mercado de gás - com a expansão do mercado de consumidores livres, a consolidação do acesso não discriminatório de terceiros e a harmonização regulatória entre ANP e ARSESP - é condição necessária para atrair investimentos privados para a expansão da malha dutoviária estadual.

Por fim, a incorporação sistemática de critérios de resiliência climática ao licenciamento ambiental de projetos dutoviários - em alinhamento com a Política Estadual de Mudanças Climáticas ("PEMC"), as diretrizes do PAC-SP 2050 e do novo marco federal do licenciamento ambiental (Lei nº 15.190/2025) - é aspecto transversal que se aplica a todos os novos empreendimentos do setor no horizonte do PLI-SP 2050. A infraestrutura dutoviária, dado seu caráter crítico para o abastecimento energético do Estado, deve ser concebida e operada com padrões de resiliência compatíveis com os cenários climáticos projetados para as próximas décadas.

Apêndice A – Relação de Aeródromos de Uso Público no Estado de São Paulo

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
SP0054	Coronel Aviador Carlos Orleans Guimarães	Fernandópolis	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0018	Bebedouro	Bebedouro	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0058	Mococa	Mococa	Interditado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0030	Aeroporto Estadual De Registro	Registro	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0047	Americana	Americana	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0008	Professor Urbano Ernesto Stumpf	São José Dos Campos	Cadastrado	Concessão Comum	Município	SJK Airport	I	RBAC 121	AP-0	Público Táxi Aéreo e Aviação Geral (RNS) / Público Regular ou Charter exclusivamente de voos alternados (AS)
SP0007	Campo De Marte	São Paulo	Cadastrado	Concessão Comum	União	PAX Aeroportos	II	N/A	AP-0	N/A
SP0038	Ibitinga	Ibitinga	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
SP0060	Novo Horizonte	Novo Horizonte	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0057	São Joaquim Da Barra	São Joaquim Da Barra	Cadastrado	Concessão Comum	Município	Aerobarra	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0066	Pirassununga	Pirassununga	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0071	Armando Natali	Matão	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0016	Marcelo Pires Halzhausen	Assis	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0010	Bauru/Arealva	Bauru	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	RBAC 121	AP-1	N/A
SP0026	Domingos Pignatari	Votuporanga	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0050	Tatuí	Tatuí	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0059	Mirassol	Mirassol	Interditado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0013	Chafei Amsei	Barretos	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0014	Frank Miloye Milenkovich	Marília	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	RBAC 121	AP-1	N/A
SP0037	Estadual De Campos Dos Amarais -	Campinas	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
	Prefeito Francisco Amaral									
SP0020	Paulino Ribeiro De Andrade	Andradina	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0051	Capão Bonito	Capão Bonito	Interditado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0063	Batatais	Batatais	Excluído	Exploração Direta	Município	Município	N/A	N/A	N/A	N/A
SP0001	São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre	São Paulo	Cadastrado	Concessão Comum	União	Aena Brasil	IV	N/A	AP-3	Público Táxi Aéreo e Aviação Geral (RNS)
SP0043	Pederneiras	Pederneiras	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0029	Mário Pereira Lopes	São Carlos	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	Público Táxi Aéreo e Aviação Geral (RNS)
SP0049	Rio Claro	Rio Claro	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0019	Tancredo De Almeida Neves	Botucatu	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0025	José Vicente Faria Lima	Tupã	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0011	Tenente Lund Pressoto	Franca	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
SP0033	Dr. Antonio Ribeiro Nogueira Júnior	Itanhaém	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0053	São Pedro	São Pedro	Interditado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0023	Jornalista Benedito Pimentel	Ourinhos	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0005	Presidente Prudente	Presidente Prudente	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	II	N/A	AP-1	N/A
SP0061	Nelson Garófalo	São Manuel	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0068	Monte Alto	Monte Alto	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0027	Sorocaba	Sorocaba	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	RBAC 121	AP-0	N/A
SP0034	Municipal José Boso	Lençóis Paulista	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0072	Pindamonhangaba	Pindamonhangaba	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0048	Yolanda Penteado	Leme	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0055	Garça	Garça	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
SP0031	Comandante Rolim Adolfo Amaro	Jundiaí	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	RBAC 135 Regular	AP-1	N/A
SP0003	Viracopos	Campinas	Cadastrado	Concessão Comum	União	Aeroportos Brasil Viracopos (ABV)	IV	N/A	AP-3	Público Regular ou Charter (RS)
SP0035	Municipal De São João Da Boa Vista	São João Da Boa Vista	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0073	Tupi Paulista	Tupi Paulista	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0069	Atibaia	Atibaia	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0065	Estadual Gastão Madeira	Ubatuba	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	RBAC 135 Regular	AP-0	N/A
SP0004	Leite Lopes	Ribeirão Preto	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	II	N/A	AP-1	Público Táxi Aéreo e Aviação Geral (RNS)
SP0056	Ituverava	Ituverava	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0028	Avaré-Arandu	Avaré	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0002	Guarulhos - Governador	Guarulhos	Cadastrado	Concessão	União	GRU AIRPORT	IV	N/A	AP-3	Público Regular ou Charter (RS)

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
	André Franco Montoro									
SP0040	Presidente Venceslau	Presidente Venceslau	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP1230	Olímpia	Olímpia	Autorizado	Exploração Direta	União	União	N/A	N/A	N/A	N/A
SP0067	Tietê	Tietê	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0046	Everaldo Moraes Barreto	Adamantina	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0044	Municipal De Casa Branca	Casa Branca	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0009	Araçatuba	Araçatuba	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	RBAC 121	AP-1	N/A
SP1176	São Paulo Catarina Aeroporto Executivo	São Roque	Cadastrado	Autorização	Privado	JHSF	I	RBAC 121	AP-0	Público Táxi Aéreo e Aviação Geral (RNS)
SP0015	Lins	Lins	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0045	Araras	Araras	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0042	Paraguaçu Paulista	Paraguaçu Paulista	Interditado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
SP0076	Guaratinguetá	Guaratinguetá	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0032	Bariri	Bariri	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0052	Geraldo Moacir Bordon	Presidente Epitácio	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0070	Vera Cruz	Vera Cruz	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0021	Dracena	Dracena	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0022	Mogi Mirim	Mogi Mirim	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0024	Penápolis	Penápolis	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0064	Jaboticabal	Jaboticabal	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0006	Professor Eriberto Manoel Reino	São José Do Rio Preto	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	ASP	II	N/A	AP-2	N/A
SP0012	Bartolomeu De Gusmão	Araraquara	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0041	Pedro Morganti	Piracicaba	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP1173	Rodoanel/Parelheiros	São Paulo	Autorizado	Autorização	Privado	Harpia	N/A	N/A	N/A	N/A

CIAD	Nome	Município	Situação	Regime Jurídico	Ente Responsável	Operador	Classe (RBAC 153)	Perfil Operacional (RBAC 153)	Classe (RBAC 107)	Tipo de Operação Internacional
SP0017	Bauru	Bauru	Cadastrado	Exploração Direta	Município	Município	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP1446	Floriano Côrtes	Itararé	Autorizado	Exploração Direta	Município	Município	N/A	N/A	N/A	N/A
SP0036	Estadual Arthur Siqueira	Bragança Paulista	Cadastrado	Concessão Comum	Estado	Rede VOA	I	Outras Operações	AP-0	N/A
SP0074	Guararapes	Guararapes	Excluído	Exploração Direta	Município	Município	N/A	N/A	N/A	N/A

Legenda:

- Autorizado;
- Interditado;
- Excluído.