

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 011.655/2020-8.

Natureza: Acompanhamento.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

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

Representação legal: Maria Helena Francisca dos Santos e Silva (89594/OAB-SP), Douglas Macera Rey (308.951/OAB-SP) e outros, representando Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE CONEXÃO RÁPIDA, *AUTOMATED PEOPLE MOVER* (APM), ENTRE ESTAÇÃO DE METRÔ E OS TERMINAIS DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS. INSPEÇÃO. NOVOS DOCUMENTOS. ATRASO CRÔNICO. FALTA DE CREDIBILIDADE DO CRONOGRAMA ATUAL. FALHAS DE TRANSPARÊNCIA. DETERMINAÇÃO À ANAC. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade especializada responsável pela análise da demanda (peça 223), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 224 e 225):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento autuado em razão de comunicação do ministro Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário na sessão de 11/3/2020, com objetivo de avaliar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade que envolvem a implementação de um sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), entre a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e os três Terminais de Passageiros (TPS) do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos - Governador André Franco Montoro (SBGR).

2. O projeto do APM que se pretende implementar no Aeroporto substituiria o atual serviço de ônibus oferecido pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU Airport) entre a estação da CPTM e os terminais de passageiros, sem qualquer custo para o Poder Público ou para os usuários.

HISTÓRICO

3. O processo decorre de obrigação de acompanhamento, ao menos anual, da implantação do APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP até a completa execução das obras, nos termos do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário (Rel. Ministro Vital do Rêgo), de 9/2/2022:

‘9.2. autorizar a SeinfraRodoviaAviação a acompanhar ao menos anualmente a implantação do sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP até a completa

execução das obras, com a possibilidade de prosseguir com avaliações bianuais, após esse período, até o final do contrato de operação do sistema;’

4. Em 16/12/2022, foi celebrado o 9º termo aditivo ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, com as adaptações contratuais necessárias decorrentes da inclusão do APM nas obrigações contratuais (originalmente inseridas via Termo Aditivo 8/2021). O valor relativo à operação e manutenção do APM, e do reequilíbrio econômico-financeiro ante os investimentos a serem realizados, foram acordados nos valores abaixo estabelecidos:

‘2.13.1.2.1 O desconto de que trata o item 2.13.1.2 corresponderá ao valor de **R\$ 1.242.752,00** (um milhão, duzentos e quarenta e dois mil, setecentos e cinquenta e dois reais), a valores de dezembro de 2020, **por mês de operação**, a serem atualizados pelo IPCA [data-base dez/2020] (...)

2.15-A.3. Com vistas a recompor o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato ante os investimentos relativos à elaboração de projeto e construção do APM as Contribuições Mensais sofrerão redução automática a partir da primeira parcela devida após a eficácia do Termo Aditivo 008, de 06 de setembro de 2021, até que seja satisfeito o montante total de **R\$ 421.698.718,74** (...)

5. Em 18/5/2023, em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, a equipe técnica da AudRodoviaAviação realizou uma visita de acompanhamento às obras do APM em conjunto com a Anac, cuja instrução e conclusões encontram-se à peça 200.

6. Nos dias 25 e 26/10/2023, A Anac realizou nova visita de acompanhamento das obras, concluindo, conforme Relatório emitido em 3/11/2023 (peça 218), que o caminho crítico verificado durante a visita está relacionado à implantação do sistema de automação do APM, que tem data de entrega fora do prazo previsto em contrato, ou seja, 18/2/2024, e que o cenário esperado é o não adimplemento das obrigações conforme aditivo contratual celebrado.

7. Em 18/2/2024, realizou nova visita técnica, constatando-se que a Concessionária não cumpriu com as obrigações contratuais referentes ao prazo de implantação e operacionalização do APM, conforme Nota Técnica 19/2024/GTIM/GIOS/SRA (peça 219).

8. Após ser demandada pela Anac, a GRU Airport apresentou inicialmente um novo cronograma com o prazo de conclusão previsto para 13/5/2024. Posteriormente, o Relatório Mensal de Atividades do mês de maio/2024 apresentou novo prazo de conclusão para 10/10/2024.

9. Em 28/8/2024, a Anac solicita à GRU Airport confirmação da data definitiva de entrega do APM, oportunidade em que o prazo foi novamente alterado para 17/2/2025, conforme Relatório Mensal de Atividades do mês de setembro/2024.

10. Em 19/11/2024, a Anac realizou então mais uma visita às obras, constatando que as obrigações de implantação e plena operação do APM não se encontravam concluídas.

11. Em 8/1/2025, GRU Airport informou à Anac que data final para conclusão do projeto estava agora prevista para 31/8/2025.

12. Em 10/2/2025, a Anac solicitou à GRU Airport que protocolasse demonstrações suficientes que reforçassem a confiabilidade e garantia de entrega da data declarada (31/8/2025).

13. Em 12/2/2025, a GRU Airport apresentou as evidências solicitadas pela Anac, indicando que o APM estava em fase final de testes, podendo ser aberto ao público aos finais de semana, a partir de 1/8/2025, reforçando a confiabilidade e garantia de entrega para a data de 31/8/2025.

14. Foram apresentadas as seguintes razões de alterações de datas do cronograma de comissionamento (peça 220):

‘a) Alteração de 19/2/2024 para 13/5/2024 - em função da ruptura unilateral do contrato pela Schneider Electric, então contratada para Projeto e fornecimento dos Sistemas de Controle, foi necessário reiniciar a prospecção de fornecedores, abrir negociação e efetivamente contratar fornecedor substituto para o escopo da Schneider. A escolhida foi a SIEMENS/INNOMOTICS,

empresa líder de mercado, mundialmente conhecida, com comprovada experiência em sistema de controle para APM's em todo o mundo;

b) Alteração de 13/5/2024 para 10/10/2024 - Mesmo com a ágil atuação do CONSÓRCIO na contratação da SIEMENS/INNOMOTICS, o projeto trouxe uma série de desafios que geraram inúmeras alterações de Engenharia não previstas pela nova contratada em sua solução.

Pode-se citar, como exemplo, o relevante impacto relacionado à alteração do sistema de transmissão de dados de segurança do ATC - sistema de rádio para sistema de cabo irradiante - efeito das exigências de segurança operacional (CENELEC), tanto do ponto de vista dos prazos de fornecimento do material importado da Bélgica (6 meses), de instalação (3 meses) quanto do prazo de comissionamento (2 meses);

c) Alteração de 10/10/2024 para 17/2/2025 - O desenvolvimento das atividades de *I/O Check* e *Safety Check*, parte integrante da fase de comissionamento e testes, foram dimensionados inicialmente, com base na experiência contratada SIEMENS/INNOMOTICS, dimensionamento este que, se mostrou insuficiente frente à complexidade do Sistema APM Aeromóvel, bem como dos requisitos de segurança SIL 4 para esse modal de transporte, que exigiu redundância de sinais em inúmeros dispositivos, tais como: (i) Sensores dos Aparelhos de Mudança de Via, (ii) Válvulas de Isolamento de Trecho, dentre outros;

d) Alteração de 17/2/2025 para 31/8/2025 - A continuidade e finalização das atividades de *I/O Check* e *Safety Check* ocorrerá até a primeira quinzena de março/2025. Essas atividades são predecessoras ao Comissionamento do Sistema Integrado que demandará um prazo total de 4 meses, conforme cronograma anexo da SIEMENS/INNOMOTICS (Anexo 8) e de forma estratificada apresentada abaixo no Cronograma Atualizado do Sistema APM.'

15. A Concessionária também apresentou pleito nos seguintes termos:

'... a Concessionária requer que esta Agência acolha os argumentos para: (i) afastar a incidência da cláusula **2.15-A.7** dado o cumprimento substancial do Projeto e, ainda, por se tratar de medida compatível com as diretrizes previstas no **Decreto 9.830/2019**, que orienta as decisões administrativas levando em conta suas consequências práticas; (ii) considerar como prazo final de entrega o dia 31/8/2025.'

16. Em 18/2/2025, a Anac informou à GRU Airport que a Diretoria Colegiada decidiu, por unanimidade, no âmbito da 6ª Reunião Administrativa Eletrônica, pela suspensão excepcional dos prazos que tratam as cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR pelo prazo de sessenta dias a contar do dia 18/2/2025.

'2.15-A.7. Sem prejuízo das hipóteses de exclusão do investimento, prevista no item 2.15-A.6, in fine, o Contrato de Concessão será imediatamente alterado para excluir de seu escopo a obrigação relativa ao Projeto APM caso a Concessionária não conclua a implantação do APM em até 12(doze) meses contados da Data de Conclusão das obras do APM prevista no PEA, sem prejuízo da incidência das penalidades previstas nesse contrato.

2.15-A.8 Caso a obrigação relativa ao APM seja excluída do escopo deste Contrato, seja na forma dos itens 2.15-A.6 ou 2.15-A.7, a Concessionária deverá restituir ao Poder Concedente o valor das parcelas da Contribuição Mensal objeto de redução.'

17. A decisão da Diretoria Colegiada baseou-se na Nota Técnica 5/2025/SRA (peça 221), especialmente no parágrafo 4.18 abaixo mencionado:

'Cabe reiterar a criticidade do estágio atual da implantação do Sistema APM, essencial para garantir a plena operacionalidade requerida. Deste modo, a conclusão da implantação somente poderá ser verificada por esta Agência quando da efetiva operacionalização do sistema, oportunidade em que será possível constatar a obtenção das certificações e o atendimento a todos os requisitos estabelecidos. Neste ponto, cabe frisar que **independente do percentual de avanço do projeto, apenas com sua conclusão é que se tem o objeto da obrigação contratual**. Por óbvio, mesmo um projeto com 99% de evolução, mas incapaz de transportar os passageiros da forma contratualizada, possui capacidade de processamento nula, sendo pior,

inclusive, que a atual solução adotada pela Concessionária do Aeroporto (transporte por ônibus). Não se tem no atual modelo de contrato de concessão uma gestão por custos, mas sim por desempenho, de forma que a obrigação contratual não se trata da mera construção de vigas e montagem de veículos, tampouco trata da mera movimentação de usuários em qualquer condição do ponto A ao ponto B: a obrigação contratual envolve um sistema com características de transporte, segurança e conforto estabelecidas ao longo do processo de contratação e materializadas no Anexo 02 do Contrato. (grifo nosso)'

18. Em 18 e 19/2/2025, equipe da AudRodoviaAviação acompanhou a Anac em nova inspeção do APM. Foi realizado o trajeto da estação TPS 3 até a estação CPTM e da estação CPTM até a estação TPS 2. Observou-se que o controle das portas das estações e composição ainda está em modo manual; o sistema de informação (telas) e o sistema de som também não estão disponíveis. Percebeu-se a necessidade de regulagem do sistema de freio que apresentou uma operação de acionamento brusco. Foram visitadas as instalações do Centro de Operações e Manutenção (CMO) onde foi possível conhecer a sala de controle de operações, almoxarifado e manutenção.

19. Em 1/9/2025, foi realizada outra vistoria técnica da Anac, com acompanhamento de equipe da AudRodoviaAviação. Constatou-se que o sistema ainda não se encontrava em operação, permanecendo em fase de comissionamento e testes com carga, etapa que precisa ser concluída para que se passe à fase de comissionamento e testes com passageiros, evidenciando a ausência de previsibilidade quanto à conclusão das etapas críticas do projeto.

20. Em 22/9/2025, a AudRodoviaAviação se pronunciou novamente sobre o tema, destacando as conclusões da Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (peça 209):

‘7.1 A falta de transparência nas informações apresentadas pela Concessionária, juntamente com os sucessivos atrasos na entrega do objeto são indicativos de que os problemas enfrentados são de magnitude maior que aqueles informados pela Concessionária. A luz das constatações acima, esta área técnica avalia que não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou mesmo que o sistema é possível de ser entregue na forma como originalmente contratado.

7.2 O contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos. Nesse contexto, diante da ausência de cronograma confiável, **sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público.**

7.3 Ante o histórico de descumprimentos e da constatação, em 01 de setembro, de que o APM segue inoperante, conclui-se que não há expectativa de prazo confiável para a conclusão do Sistema APM.’

21. O Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário apreciou o tema, manifestando-se nos seguintes termos:

‘9.1. restituir os autos à AudRodoviaAviação para que, em fevereiro de 2026, em nova etapa do acompanhamento, promova as medidas saneadoras necessárias a elucidar, no mínimo, os seguintes pontos: **(i) evolução do processo de certificação da operação do APM; (ii) eventuais entraves técnicos, legais, operacionais ou de qualquer outra natureza à efetiva e plena operação do APM; (iii) previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação do APM, indicando pontos críticos; e (iv) detalhamento da atuação da Anac no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária;** e

9.2 orientar à unidade especializada que, caso tome ciência de fato novo que demande a atuação premente deste Tribunal relacionada a este acompanhamento, mesmo antes do prazo indicado, promova a remessa imediata dos autos ao gabinete do Relator. (grifo nosso)’

22. Em 6/1/2026, a Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 222) foi emitida após vista técnica realizada em 27 e 28/11/2025, com a seguinte conclusão:

‘8.1 Esta Nota Técnica apresentou informações atualizadas do acompanhamento realizado por esta área técnica quanto às obrigações de implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR).

8.2 A partir do exposto, reiteram-se as conclusões já apresentadas na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968).

8.3 em síntese, o acompanhamento técnico do APM evidencia sucessivos atrasos, ausência de cronograma confiável, dificuldades reiteradas na prestação de informações e inexistência, até o momento, de elementos técnicos que permitam assegurar prazo certo para a conclusão do sistema, a despeito da continuidade de serviços in loco.

8.4 Permanecem a falta de informações e não há cronograma apresentado pela Concessionária para a conclusão do Sistema APM. Em que pese as informações in loco apontem para agosto de 2026, não há, até o momento, elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável qualquer prazo de conclusão informado.

8.5 Para além das dúvidas sobre o prazo, considerando o histórico trazido na presente Nota Técnica, notadamente a falta de confiabilidade nas informações apresentadas, seja no presente processo seja nas explicações durante as visitas in loco, não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

8.6 Permanecendo o contexto apontado na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968), reitera-se que o contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos, e sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público. (grifo nosso)

23. Nos dias 23 e 24/2/2026, equipe da SecexInfra, SEC-SP e AudRodoviaAviação acompanhou a Anac, que foi representada pela Gerência de Investimentos, Obras e Qualidade de Serviços (GIOS); Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA); Auditoria Interna (AUD); e Assessoria da Diretoria.

24. Após a visita, foi emitida a Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217), em 2/4/2026, que concluiu pela inexistência de elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável o novo prazo de conclusão informado (30/9/2026), bem como de elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

25. A seguir apresenta-se uma síntese dos principais eventos e marcos processuais:

Quadro 1 - Síntese dos principais eventos e marcos processuais

Legenda:

☐ Contrato/Aditivo ● Decisão/Ato Anac ☐ Decisão TCU ☐ Visita de fiscalização ● Atraso/Inadimplemento

Data	Tipo	Evento/Marco
2012 14/6/2012	☐	Celebração do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR entre Anac e GRU Airport.
9/2/2022	☐	Acórdão 226/2022-TCU-Plenário: revogação de cautelar; autoriza acompanhamento anual da implantação do APM pela SeinfraRodoviaAviação; ciência ao Ministério da Infraestrutura, SAC e Anac sobre ausência de estudos preliminares.
2022 16/12/2022	☐	9º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão. Reequilíbrio econômico-financeiro: redução de contribuições mensais até satisfação de R\$ 421,7 milhões; operação APM: R\$ 1.242.752/mês (base: dez. 2020), atualizado pelo IPCA.
2020 18/5/2023	☐	Visita de acompanhamento da Anac às obras do APM, em

Data	Tipo	Evento/Marco
		atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário.
25/10/2023 a 26/10/2023	☐	Visita de acompanhamento da Anac. Verificados: montagem da via permanente, fabricação de vigas, estruturas metálicas e salas técnicas. Caminho crítico identificado: sistema de automação com entrega prevista fora do prazo contratual (18/2/2024).
18/2/2024	●	Prazo contratual para implantação e operacionalização do APM. Anac constata descumprimento (NT 19/2024/GTIM/GIOS/SRA). GRU Airport apresenta novo prazo: 13/5/2024. Justificativa: ruptura contratual pela Schneider Electric; substituição pela Siemens/Innomotics.
13/5/2024	●	Prazo não cumprido. Novo prazo apresentado: 10/10/2024. Justificativa: desafios de engenharia não previstos pela Siemens/Innomotics, incluindo alteração do sistema de transmissão de dados (cabo irradiante) e requisitos CENELEC.
28/8/2024	●	Anac solicita à GRU Airport confirmação de data definitiva de entrega do sistema APM.
10/10/2024	●	Prazo não cumprido. Novo prazo: 17/2/2025. Justificativa: complexidade das atividades de I/O Check e Safety Check e requisitos de segurança SIL 4 (redundância de sinais em múltiplos dispositivos).
2024 19/11/2024	☐	Visita da Anac constata que implantação e plena operação do APM não se encontravam concluídas.
8/1/2025	●	GRU Airport informa à Anac que a data final para conclusão do projeto estava prevista para 31/8/2025.
18/2/2025 a 19/2/2025	☐	Prazo contratual (cláusula 2.15-A.7) não cumprido. Equipe da AudRodoviaAviação acompanha Anac na inspeção do APM. Trajeto TPS 3 → CPTM → TPS 2 realizado. Constatado: controle de portas e composição em modo manual; sistemas de informação e som indisponíveis; necessidade de regulação do freio. Visita ao CMO.
18/2/2025	●	Diretoria Colegiada da Anac aprova, por unanimidade, suspensão excepcional por 60 dias dos prazos das cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 (exclusão do APM do escopo e restituição de valores). Decisão baseada na NT 5/2025/SRA.
1/9/2025	☐	Vistoria técnica da Anac com AudRodoviaAviação: sistema ainda em comissionamento e testes com carga — etapa predecessora aos testes com passageiros. Constatada ausência de previsibilidade quanto à conclusão das etapas críticas.
11/9/2025	●	NT 50/2025/GTIM/GIOS/SRA: falta de transparência e sucessivos atrasos indicam problemas de maior magnitude. Não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou viabilidade de entrega na forma originalmente contratada. Sugere aplicação imediata das sanções contratuais (multas e restituição dos valores de reequilíbrio).
2025 5/11/2025	☐	Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário: autos restituídos à AudRodoviaAviação para nova etapa em fevereiro de 2026, com elucidação de: (i) evolução da certificação; (ii) entraves à operação;

Data	Tipo	Evento/Marco
		(iii) previsão atualizada de conclusão; (iv) atuação da Anac quanto a descumprimentos contratuais.
27/11/2025 a 28/11/2025	☐	Visita técnica da Anac (base para NT 1/2026). Prazo informado <i>in loco</i> : agosto/2026.
6/1/2026	●	NT 1/2026/GTIM/GIOS/SRA: reitera conclusões da NT 50/2025. Não há elementos técnicos suficientes para considerar o prazo de agosto/2026 confiável. Questiona capacidade técnica do consórcio para entregar o objeto contratado.
23/2/2026 a 24/2/2026	☐	Visita conjunta: SecexInfra, SEC-SP e AudRodoviaAviação acompanham Anac (GIOS, SRA, Auditoria Interna e Assessoria da Diretoria). Operação atual: 1 veículo, 16h-00h, até 100 usuários, 25 km/h — capacidade de 300 usuários/hora/sentido vs. requisito contratual de 2.000.
2/4/2026	●	NT 13/2026/GTIM/GIOS/SRA: novo prazo informado pela concessionária é 30/9/2026. Mantidas as conclusões anteriores: nenhum elemento técnico permite considerar o prazo confiável nem o consórcio com capacidade suficiente para entregar o objeto. Reitera urgência das medidas administrativas.

2026

Fonte: elaboração própria

EXAME TÉCNICO

26. A presente instrução é elaborada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário, que restituiu os autos à AudRodoviaAviação para que, em fevereiro de 2026, fossem adotadas as medidas saneadoras necessárias a elucidar os seguintes pontos: (i) evolução do processo de certificação da operação do APM; (ii) eventuais entraves técnicos, legais, operacionais ou de qualquer outra natureza à efetiva e plena operação do APM; (iii) previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação do APM, indicando pontos críticos; e (iv) detalhamento da atuação da Anac no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária.

27. Para a elaboração da presente instrução, utilizou-se como principal subsídio a Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217), datada de 2/4/2026, emitida pela Gerência de Investimentos, Obras e Qualidade de Serviços (GIOS/SRA) da Anac, a qual consolida os resultados da última visita técnica, realizada nos dias 23 e 24 de fev/26, bem como as demais análises e documentação produzida no âmbito do processo eletrônico SEI 00058.013590/2022-99.

Evolução do processo de certificação da operação do APM

28. O APM iniciou a operação com restrições, atendendo ao público em geral — incluindo passageiros do aeroporto — diariamente no horário das 16h às 0h, com capacidade limitada a 100 usuários por viagem e velocidade operacional de 25 km/h. Essa operação se lastreia em *Safety Authorization* emitida pela empresa Certifer, atualizada em 18/2/2026, que admite o transporte de até 150 pessoas por viagem.

29. O processo de certificação encontra-se na denominada Fase 2.2 do comissionamento, a qual exige a conclusão de 206 testes (182 *on-site* e 24 simulados). Conforme informações obtidas na reunião virtual de 16/3/2026, **13 testes foram classificados como ‘Não OK’ até o momento**, com falhas ligadas a tempos de resposta do sistema e alcance dos receptores de sinal da via. Esses resultados exigem ciclos iterativos de investigação de causa raiz e revalidação integral em campo, o que representa risco relevante ao cumprimento do cronograma.

30. **A operação atualmente certificada contempla apenas um veículo em operação simultânea.**

Não há, até a presente data, certificação para a operação de dois veículos simultaneamente, prevista para 15/5/2026 no cronograma apresentado pela Concessionária. A capacidade atual, conforme informação da própria Concessionária, é de 300 passageiros por hora por sentido, valor expressivamente inferior ao requisito contratual de 2.000 usuários por hora por sentido (v. item 8.5 do PEA - peça 217).

31. Os Relatórios de Progresso submetidos à Anac, conforme sintetizado na Tabela 4 da Nota Técnica, evidenciam avanço lento na aprovação documental: de janeiro a setembro de 2025, a proporção de documentos aprovados em relação ao total a ser avaliado passou de 55% para 65,7%, alcançando 69,08% no Relatório de Progresso 7, de janeiro de 2026, conforme resumo abaixo:

Quadro 2 - Resumo de Relatórios de acompanhamento de Certificação submetidos à Anac

Data	Documento	Descrição
10/1/2025	Relatório de progresso #2	Documentos recebidos/planejados = 69,48% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 55%
29/4/2025	Relatório de progresso #3	Documentos recebidos/planejados = 73,71% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 57%
3/7/2025	Relatório de progresso #4	Documentos recebidos/planejados = 77,07% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 63,90%
22/9/2025	Relatório de progresso #5	Documentos recebidos/planejados = 88,89% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 65,7%
12/1/2026	Relatório de progresso #7	Documentos recebidos/planejados = 89,37% Documentos aprovados/total a ser avaliado = 69,08%

Fonte: Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA

32. Em termos de evolução, o percentual de documentos recebidos/planejados alcançou 89,37%, ou 19,89 p.p. De evolução em um ano, enquanto os documentos aprovados/total a ser avaliado evoluiu 14,08 p.p. No mesmo período. Dessa maneira, observando-se somente os números o remanescente de documentos a serem aprovados (30,92%), o cenário continua desafiador, uma vez que o ritmo de entregas precisaria dobrar em prazo inferior a um ano.

33. Cabe notar que relatórios anteriores afirmavam ser a data de 31/8/2025 uma meta crível de ser atingida, o que não se confirmou, comprometendo a credibilidade dos cronogramas pactuados como instrumento de previsão confiável, conforme excerto abaixo (peça 217):

‘(...) todos os relatórios de 2025 previamente à data então planejada de conclusão do sistema APM (mesmo o relatório de julho de 2025) afirmavam que 31 de agosto de 2025 seria uma *‘meta crível de ser atingida’*. **Os relatórios não têm sido aptos a explicar os sucessivos atrasos ocorridos desde então.** Além disso, considerando unicamente os números apresentados, restam cerca de 30% de projetos pendentes de aprovação. Ainda que este percentual fosse baixo, entende-se que o quantitativo não seria indicativo confiável da entrega agora pretendida em 30 de setembro de 2026, uma vez que há o risco de criticidade das etapas e projetos restantes. (grifo nosso)’

34. Pelo exposto, conclui-se que o processo de certificação se encontra em estágio inicial, considerando que a operação plena e simultânea de dois veículos — etapa básica da capacidade contratual — ainda não foi certificada. Além disso, o padrão histórico de relatórios que afirmavam a viabilidade de prazos (subsequentemente descumpridos) reduz a confiabilidade das projeções atuais.

35. Por fim, os testes reprovados representam gargalos técnicos cuja resolução não depende unicamente de incremento de mão de obra, mas da estabilização do *software* de controle, **tornando qualquer data final uma projeção com elevado grau de incerteza.**

Eventuais entraves técnicos, legais, operacionais ou de qualquer outra natureza à efetiva e plena operação do APM

36. A Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217) identifica, em essência, os seguintes entraves técnicos principais:

- a) Complexidade do software de controle: a Concessionária atribui os atrasos à complexidade no desenvolvimento do software responsável pelo funcionamento do Sistema APM, afirmando que somente após sua conclusão foi possível dimensionar o volume de testes necessários;
- b) Falhas de comunicação veículo-sistema de controle: em 16/3/2026, foi relatado à Anac novo evento em que passageiros precisaram ser retirados do veículo no Terminal 2, em razão de falha de comunicação entre o veículo e o Centro de Monitoramento Operacional (CMO), caracterizada por latências superiores ao previsto. O sistema entrou em modo *fail-safe*, interrompendo a operação. Após verificação, o sistema foi reiniciado e retomou a operação em menos de 30 minutos;
- c) Confiabilidade técnica da solução: durante operação sob chuva intensa, em 15/1/2026, houve o desarmamento da bomba de drenagem do Grupo Moto Propulsor (GMP) 5, em razão de obstrução do dreno, o que levou à paralisação da operação e ao desembarque de passageiros por caminhada sobre os trilhos; e
- d) Ausência de cronograma confiável: a Concessionária apresentou, no período de novembro de 2025 a fevereiro de 2026, pelo menos três versões distintas do cronograma de conclusão, com datas que variaram entre agosto e outubro de 2026 para a certificação plena.

37. Além dos pontos acima mencionados, foram ainda identificados entraves relacionados à própria gestão contratual, apontando grave lacuna na atuação da Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos quanto à gestão do contrato com o Consórcio AeroGRU.

38. Quanto aos aspectos supracitados, a despeito da complexidade do software de controle, e muito embora a argumentação da concessionária apresente alguma plausibilidade técnica, perde sustentação ao se verificar que os prazos subsequentes, propostos pela própria Concessionária após o início das intercorrências, também não foram cumpridos — indicando problemas crônicos de planejamento, e não apenas uma complexidade técnica e pontual.

39. Chama-se a atenção também, no tocante à questão da confiabilidade técnica da solução, que embora o incidente constatado com o GMP 5 durante procedimento tenha ocorrido conforme os protocolos de segurança, o evento levanta sérias dúvidas quanto à resiliência operacional do sistema diante de condições climáticas adversas, em especial a ausência de redundância nos GMPs que permita ao veículo alcançar a estação mais próxima antes do desembarque.

40. Tais pontos somam-se também à inconsistência entre as várias versões de cronogramas já apresentadas e a histórica incapacidade de cumprimento dos marcos propostos, e configuram a ausência de um planejamento tecnicamente robusto e minimamente confiável.

41. Além disso, entre os pontos identificados pela agência, destaca-se que **a Concessionária tem se limitado a repassar à Anac os documentos produzidos pelo Consórcio, sem realizar avaliação técnica independente sobre a viabilidade dos cronogramas ou sobre as causas das falhas de comissionamento.** Esse padrão contrasta com o nível de envolvimento técnico demonstrado pela Concessionária na fase de elaboração do Termo de Referência do APM, quando contou com consultores especializados.

42. Quanto ao plano de contingência solicitado pela Anac, a Concessionária apresentou apenas a possibilidade de extensão do horário de operação do sistema com restrições, sem detalhar medidas alternativas de engenharia, planos de *enforcement* contratual ou escalada de jornada. Após mais de dois anos de atraso em relação ao prazo original, a ausência de contingenciamento robusto é preocupante.

43. Há, por fim, um entrave adicional identificado relacionado à transparência das informações, uma vez que a Concessionária não apresentou, até a presente data, o Termo Aditivo firmado entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora do controle e automação do APM (Siemens/Innomotics), que supostamente embasaria tecnicamente o novo cronograma com previsão de entrega em 30/9/2026.

44. O documento encaminhado à Anac, denominado ‘Ordem de Pagamento do novo acordo’, não se trata de aditivo contratual, não está assinado e contém, inclusive, referência à data de entrega de

16/03/2027, o que agrava as dúvidas sobre a confiabilidade do prazo informado. Essa assimetria de informação, reiterada mesmo após solicitações expressas e acordadas durante a visita técnica de 23 e 24/2/2026, obstaculiza o exercício da fiscalização regulatória baseada em risco.

45. Após as visitas realizadas em 23 e 24/2/2026 e reunião virtual em 16/3/2026, a Anac concluiu que a Concessionária atribuiu o novo atraso, com o prazo passando de 31/5/2025 para 30/9/2026, à complexidade observada no desenvolvimento do software e ao volume imprevisto de testes necessários para a validação do APM em ambiente real; e que, somente após a conclusão da etapa de desenvolvimento do software foi possível quantificar o esforço necessário para a realização dos testes para comissionamento, justificando que o cronograma atual das próximas entregas seria mais preciso que os entregues anteriormente.

46. Outro ponto destacado foi a tratativa entre o Consórcio AeroGRU e a empresa responsável pela automação e controle (Innomotics) para ajuste da avença em janeiro/2026, dessa maneira, o cronograma está tecnicamente validado, na visão da Concessionária.

47. Em que pesem os argumentos trazidos pela Concessionária, incluindo o ajuste contratual citado, a Anac concluiu que **não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado:**

‘No mesmo sentido, mantém-se também a conclusão da Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968) e Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12551552), de que não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado. Como já explicado, a despeito dos esforços já despendidos, nota-se que a fase atual de comissionamento e testes já se iniciou desde o final de 2024, sem que o sistema APM tenha, até o momento, a capacidade de operação de dois veículos de maneira simultânea, ainda que com restrições.’

48. Nesse sentido, em 6/4/2026, a Anac solicitou o envio de documentação probatória adicional à Concessionária:

- a) Último Termo Aditivo (‘3º aditamento’) pactuado entre Consórcio AeroGRU e a empresa responsável pela automação e controle do sistema, com respectivos anexos;
- b) Termos aditivos anteriores (primeiro e segundo aditamento) pactuado entre Consórcio AeroGRU e a empresa responsável pela automação e controle do sistema, com respectivos anexos;
- c) Relato de ocorrências que tenham implicado na paralisação temporária da operação do sistema APM, com conseqüente desembarque e condução de passageiros do veículo pelos trilhos, de 15 de janeiro de 2026 até a presente data, 06 de abril de 2026.

49. Por fim, vale sintetizar aqui todo o histórico de análises produzidos pela Anac no curso dos seis relatórios emitidos até o momento, que demonstram inequivocamente a reiteração de falhas na entrega do APM, nos termos pactuados:

Quadro 3 - Notas Técnicas emitidas pela Anac sobre a implantação do APM

N.	NOTA TÉCNICA	DATA	OBJETO/SÍNTESE DA CONCLUSÃO
1	19/2024/GTIM/GIOS/SRA	11/3/2024	Visitas técnicas de 19 e 20/fev de 2024. Constata o não adimplemento da obrigação de conclusão do APM no prazo contratual (18/2/2024).
2	5/2025/SRA	14/2/2025	Embasou a decisão da Diretoria Colegiada de suspender por 60 dias (a partir de 18/2/2025) os prazos das cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 do contrato de concessão, relacionados ao prazo de implantação do projeto.
3	9/2025/SRA	8/4/2025	Recomendou a não exclusão imediata do APM do contrato, propondo avaliação mais aprofundada da pertinência e eficiência regulatória e contratual da exclusão, preservando o devido processo administrativo

			sancionador. A Diretoria Colegiada foi cientificada da matéria na 15ª Reunião Administrativa Eletrônica, realizada nos dias 22 a 25 de abril de 2025, tendo sido aprovada, por unanimidade.
4	50/2025/GTIM/RIOS/SRA	11/9/2025	Visita de 1º/9/2025. Falta de transparência e atrasos indicam problemas de magnitude maior que os informados. Não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou que o sistema possa ser entregue na forma originalmente contratada. Sugere medidas administrativas imediatas , incluindo multas e restituição do reequilíbrio.
5	1/2026/GTIM/RIOS/SRA	6/1/2026	Visitas de 28-29/nov de 2025. Reitera integralmente as conclusões da NT 50/2025. Prazo informado verbalmente para entrega final <i>in loco</i> : agosto/2026. Reitera inexistirem elementos técnicos suficientes para considerar qualquer prazo confiável; questiona a capacidade técnica do Consórcio para entregar o objeto.
6	13/2026/GTIM/RIOS/SRA	2/4/2026	Visitas de 23-24/fev de 2026 e reunião de 16/3/2026. Novo cronograma da Concessionária prevê conclusão em 30/9/2026. Mantém conclusões das NTs 50/2025 e 1/2026: prazo não é confiável e o Consórcio não demonstra capacidade técnica suficiente. Aponta como entraves: complexidade do software, falhas operacionais reiteradas, ausência de Termo Aditivo com a Innomatics e falta de supervisão técnica independente pela Concessionária.

Fonte: elaboração própria

Previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação do APM, indicando pontos críticos

50. Em 11/2/2026, a Concessionária apresentou uma tabela com os marcos e as entregas previstas para a conclusão do APM em 30/9/2026:

Figura 1 - Próximos marcos do Sistema APM, conforme Carta DR/0095/2026, de 11/2/2026

Nº	ETAPA	PRAZO	DESCRIÇÃO	DOCUMENTO DE SAFETY CORRESPONDENTE
1	ENTREGA DO VEÍCULO LARANJA COMISSIONADO	14/02/2026	Término do comissionamento do veículo Laranja, estando apto para operação atual, em realização com o veículo Verde.	Atualização do Safety Authorization incluindo o segundo veículo em condição comissionada para operação com convidados
2	INICIO DA OPERAÇÃO COM PÚBLICO	23/02/2026	Abertura da operação atual, com convidados de GRU, para o público geral, respeitando as seguintes condições: (i) operação com um veículo, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a operação com convidados (funcionários do Aeroporto), a possibilidade de público aberto utilizar o sistema, nas mesmas condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com um veículo, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr)
3	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, SEM SINCRONISMO, 25 km/h	15/05/2026	Termino dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, com parada no 'by-pass' (trecho da via, onde há duas vias de rodagem, onde os veículos se cruzam. O primeiro veículo a chegar no by-pass aguarda a chegada do segundo veículo para então cruzarem de posição na via). Condição da Operação: operação com convidados de GRU e o público geral, respeitando as seguintes condições: (i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass (sem sincronismo)	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de operação com dois veículos, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 100 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass.
4	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, SEM SINCRONISMO, 25 km/h, 200 Passageiros	10/06/2026	Termino dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, com parada no 'by-pass' com volume máximo de passageiros. Condição da Operação: operação com convidados de GRU e o público geral, respeitando as seguintes condições: (i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass (sem sincronismo)	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de operação com dois veículos, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos parando no by-pass.
5	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, SEM SINCRONISMO COM VELOCIDADE DE 35KM/H	25/07/2026	Termino dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, com parada no 'by-pass', com gradiente de velocidade até 35km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de 35km/hr, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 35km/hr, (v) veículos parando no by-pass.
6	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, COM SINCRONISMO COM VELOCIDADE DE 25KM/H	25/08/2026	Termino dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, sem no 'by-pass', com gradiente de velocidade até 25km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de sincronismo, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos sem parada no by-pass.
7	INICIO DA OPERAÇÃO COM 2 VEÍCULOS, COM SINCRONISMO COM VELOCIDADE DE 35KM/H	14/09/2026	Termino dos testes de comissionamento das manobras e operações que permitem utilizar o sistema APM com dois veículos, rodando simultaneamente, em direções opostas, sem no 'by-pass', com gradiente de velocidade até 35km/hr	Emissão de novo 'Safety Authorization', adicionando a condição de sincronismo, às condições do Safety Authorization anterior ((i) operação com dois veículos, (ii) limite de passageiros - 200 pessoas por veículo, (iii) horário de operação - das 16hr as 24hr, todos os dias da semana, (iv) velocidade limitada a 25km/hr, (v) veículos sem parada no by-pass.
8	ENTREGA DA CERTIFICAÇÃO INDEPENDENTE	30/10/2026	Entrega da conclusão do processo de Safety certification (certificação Operacional de Segurança) pela Certificadora Independente (Certifer)	Emissão do Safety Case Final (Certificação de Segurança Final)

Fonte: Nota Técnica 13/2026/GTIM/RIOS/SRA

51. Assim, pode-se sintetizar as informações acima no seguinte quadro:

Quadro 4 - Cronograma resumido atual de implantação do Sistema APM

N.	Etapa	Prazo previsto
1	Entrega do Veículo Laranja Comissionado	14/02/2026
2	Início da operação com público (1 veículo, restrições)	23/02/2026
3	Operação com 2 veículos sem sincronismo, 25 km/h	15/05/2026
4	Operação com 2 veículos sem sincronismo, 200 passageiros	10/06/2026
5	Operação com 2 veículos com sincronismo, 35 km/h	25/07/2026
6	Operação com 2 veículos com sincronismo, 25 km/h, sem by-pass	25/08/2026
7	Operação com 2 veículos com sincronismo, 35 km/h, sem by-pass	14/09/2026
8	Entrega da Certificação Independente (certificação plena)	30/09/2026

Fonte: elaboração própria

52. A Concessionária informou que, a partir de 20/2/2026, o sistema APM funcionava com restrições, atendendo o público em geral (incluindo passageiros do aeroporto), diariamente no período compreendido entre 16h e 00h, operando com até cem passageiros e velocidade operacional de 25km/h. A operação foi validada com a *Safety Authorization* emitida pela Certifer, em 18/2/2026, com a previsão de cumprimento do próximo marco em 15/5/2026, ou seja, operação de dois veículos, sem sincronismo).

53. Durante a visita nos dias 23 e 24/2/2026 foi possível verificar o funcionamento da operação com público gerais nas condições estabelecidas: um veículo; limite de cem passageiros por veículo; horário de operação: 16h - 00h; velocidade limitada a 25km/h.

54. Em que pese o avanço do processo de certificação, a Nota Técnica 13/2026/GTIM/RIOS/SRA concluiu que: não há elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável o novo

prazo de conclusão informado, nem tampouco elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

55. Em linha com as análises anteriores, os pontos críticos que colocam em risco o cumprimento do cronograma acima estão essencialmente ligados à:

a) **Não certificação da operação simultânea de dois veículos:** até a presente data, o APM opera apenas com um veículo. A certificação da operação com dois veículos — marco previsto para 15/5/2026 — pressupõe a conclusão bem-sucedida da Fase 2.2 do comissionamento, que ainda conta com 13 testes reprovados cuja resolução é iterativa e dependente da estabilização do software.

b) **Ausência de documentação técnica que embase o novo cronograma:** não foi encaminhado à Anac o Termo Aditivo assinado entre o Consórcio AeroGRU e a fornecedora de controle e automação, impossibilitando a verificação independente do comprometimento contratual do fornecedor com os novos prazos.

c) **Ocorrências operacionais reiteradas:** os dois eventos de desembarque de passageiros por caminhada nos trilhos (em 15/1/2026 e em março de 2026) indicam instabilidade técnica em condições reais de operação, sinalizando que o sistema ainda não atingiu o nível de maturidade esperado para a operação plena.

d) **Histórico de descumprimento sistemático de marcos:** conforme documentado exaustivamente nas Notas Técnicas 50/2025/GTIM/RIOS/SRA (SEI 12034968) e 1/2026/GTIM/RIOS/SRA (SEI 12551552), o empreendimento acumula mais de dois anos de atraso em relação ao prazo contratual original (18/2/2024), tendo os prazos subsequentes propostos pelo próprio Consórcio também sido sistematicamente descumpridos.

56. Dessa forma, esta unidade especializada endossa a avaliação realizada pela Anac, ressaltando que o padrão histórico de apresentação de novos e reiterados entraves como ‘últimas barreiras’ a serem superadas, que posteriormente se revelam sucedidos por novas dificuldades, configura quebra estrutural de confiabilidade nas projeções apresentadas, fato este que deve ser objeto não apenas de rigoroso processo sancionatório, como também de provocação imediata quanto à restituição dos valores de reequilíbrio concedidos para a realização do projeto, e que não estão sendo entregues conforme pactuado.

57. A equipe, paralelamente, consultou o portal de notícias de mobilidade urbana - Viatrolebus, onde foi possível obter informações adicionais acerca da evolução da certificação do APM. Conforme vídeo de 7/4/2026 (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=05MwIekpLOE>, acesso em 15/4/2026), verificou-se a realização de testes da operação de dois veículos, sem sincronismo. A referida equipe de jornalismo também esteve no aeroporto em 8/4/2026 e disponibilizou filmagem em que os veículos laranja e verde estavam operando simultaneamente (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IGNIu0CN6FQ>, acesso em 15/4/2026).

58. Na última reunião (16/4/2025) entre a Concessionária, Consórcio AeroGRU e Anac, com a participação da AudRodoviaAviação, foi esclarecido que a *Safety Authorization* para a operação com dois veículos sem sincronismo e velocidade de 25km/h foi antecipada, mas a entrega completa da etapa permanece 15/5/2026, conforme previsto inicialmente. Desse modo, foram antecipados os testes referentes à operação, mas restam pendentes outros testes para a completa execução da etapa.

Detalhamento da atuação da Anac no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária

59. Quanto à atuação da Agência no que tange à apuração de possíveis descumprimentos de termos contratuais por parte da concessionária, paralelamente às análises da implantação do APM (SEI 00058.013590/2022-99), a Anac instaurou os seguintes processos administrativos:

a) Processo SEI 00058.038419/2024-54 - Notificação de Infração 000976.N/2024: instaurado em razão do descumprimento da obrigação de concluir o APM e respectivas estações em condições operacionais na data prevista no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), ou seja, 18/2/2024.

b) Processo SEI 00058.090959/2025-20 - Aviso de Condição Irregular (ACI) 002125.A/2025: instaurado em razão da conduta reiterada da Concessionária de deixar de prestar informações e esclarecimentos requisitados pela Anac, bem como de atender às exigências e recomendações da Agência nos prazos estipulados, no âmbito do acompanhamento da implantação do APM.

60. Relativamente ao processamento em si da infração, processo este de maior importância no contexto frente ao ACI, e no valor aproximado de R\$ 12,8 milhões, em 14/5/2024 foi emitida a Notificação de Infração 976.N/2024, que oficializou o descumprimento do item 3.1.34 do Contrato c/c os itens 2.1.3-A, 8.5 e 8.6 do Anexo 2 - Plano de Exploração Aeroportuária, ao deixar de concluir o APM e respectivas Estações, em condições operacionais na data prevista no PEA.

61. Vale ressaltar também que em 28/6/2024, a Pottencial Seguradora S.A. foi comunicada que o Processo Administrativo 00058.038419/2024-54 foi inaugurado no âmbito da Agência Reguladora.

62. Apontam-se aqui as conclusões da agência a respeito, até o momento, relacionadas à infração:

‘Nota Técnica N. 5/2025/SRA

Ante todo o exposto, diante da documentação recebida da Concessionária e do estágio informado de implantação do Sistema APM, sugere-se a aprovação, em caráter excepcional, propõe-se o **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, a contar de 18 de fevereiro de 2025, para que a documentação recebida seja analisada e os prazos tratados nas cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8 sejam adequadamente tratados junto à Concessionária.

Nota Técnica N. 9/2025/SRA

10.1 Diante do contexto histórico e atual, além dos argumentos apresentados, essa área técnica recomenda a não exclusão imediata do Projeto APM do ao Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR, ao menos por ora, para que se proceda, em vez disso, a uma avaliação da pertinência e eficiência regulatória e contratual da sua exclusão, a partir de elementos mais completos e aprofundados a respeito do investimento e da política pública idealizada para o setor.

10.2 Dessa forma, também permaneceriam resguardadas: (i) as condições originais de implantação do projeto APM (data original de conclusão e requisitos técnicos, elementos cruciais que fundamentaram a construção do reequilíbrio concedido e já adimplido); (ii) o devido processo administrativo sancionador, considerando a mora já constatada da Concessionária; e (iii) a efetiva possibilidade de retirada do investimento caso, ao fim e ao cabo da devida análise, o interesse público envolvido não seja alcançado.

Nota Técnica N. 50/2025/GTIM/GIOS/SRA

7.1 A falta de transparência nas informações apresentadas pela Concessionária, juntamente com os sucessivos atrasos na entrega do objeto são indicativos de que os problemas enfrentados são de magnitude maior que aqueles informados pela Concessionária. À luz das constatações acima, esta área técnica avalia que não há elementos técnicos que garantam prazo de entrega ou mesmo que o sistema é possível de ser entregue na forma como originalmente contratado.

7.2 O contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos. Nesse contexto, diante da ausência de cronograma confiável, sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público.

7.3 Ante o histórico de descumprimentos e da constatação, em 01 de setembro, de que o APM segue inoperante, conclui-se que não há expectativa de prazo confiável para a conclusão do Sistema APM.

Nota Técnica N. 1/2026

8.1 Esta Nota Técnica apresentou informações atualizadas do acompanhamento realizado por esta área técnica quanto às obrigações de implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR).

8.2 A partir do exposto, reiteram-se as conclusões já apresentadas na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968).

8.3 em síntese, o acompanhamento técnico do APM evidencia sucessivos atrasos, ausência de cronograma confiável, dificuldades reiteradas na prestação de informações e inexistência, até o momento, de elementos técnicos que permitam assegurar prazo certo para a conclusão do sistema, a despeito da continuidade de serviços in loco.

8.4 Permanecem a falta de informações e não há cronograma apresentado pela Concessionária para a conclusão do Sistema APM. Em que pese as informações in loco apontem para agosto de 2026, não há, até o momento, elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável qualquer prazo de conclusão informado.

8.5 Para além das dúvidas sobre o prazo, considerando o histórico trazido na presente Nota Técnica, notadamente a falta de confiabilidade nas informações apresentadas, seja no presente processo seja nas explicações durante as visitas in loco, não há elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

8.6 Permanecendo o contexto apontado na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968), reitera-se que o contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos, e sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público.

Decisão Primeira Instância 1/2026/SRA

12.1 Ante o exposto, recebo os autos para julgamento pela competência conforme os incisos III, VI e VII, do art. 41 do Regimento Interno desta Anac e, ainda, conforme a cláusula 8.1.2 c/c a cláusula 8.4, 'n' do Contrato de Concessão de Aeroportos 002/ANAC/2012-SBGR, ante a devida instrução e fundamentação ora apresentada, **DECIDO:**

12.1.1 pela aplicação de sanção de **MULTA** à Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. Em valor equivalente a 380,672 URTA (trezentos e oitenta inteiros e seiscentos e setenta e dois milésimos de Unidades de Referência da Tarifa Aeroportuária), conforme parâmetro definido na cláusula 1.1.51 do Contrato de Concessão, ante o descumprimento do disposto na cláusula 3.1.34 do Contrato de Concessão de Aeroportos 002/ANAC/2012-SBGR c/c os itens 2.1.3-A, 8.5 e 8.6 de seu Anexo 2, referente ao período entre 19 de fevereiro de 2024 e 14 de julho de 2025.

12.2 Determino que a apuração do período de inadimplência posterior à data supramencionada e do valor da multa diária correspondente prossiga nos presentes autos.

12.3 Determino, ainda, que a Concessionária seja oficiada da decisão aqui apresentada para que, querendo, interponha Recurso Administrativo contra este ato, nos termos e prazo dos arts. 33 e seguintes da Resolução 599, de 14 de dezembro de 2020.

12.4 É como decido.'

63. A Concessionária apresentou recurso administrativo, em 14/3/2026, requerendo a reforma da decisão de 1ª instância, que decidiu pela aplicação da multa. Em 14/4/2026, a Gerência de Outorgas de Infraestrutura Aeroportuária (GOIA/SRA) sugeriu a manutenção da Decisão de Primeira Instância 1/2026/SRA. Até a presente data o recurso não foi julgado, estando o processo sob efeito suspensivo até que seja decidida a questão em sede de juízo de retratação por decisão em segunda instância.

64. Por fim, menciona-se a Nota Técnica 13/2026/GTIM/GIOS/SRA (peça 217), documento central analisado nesta instrução, que concluiu:

‘9.1 Esta Nota Técnica apresentou informações atualizadas do acompanhamento realizado por esta área técnica quanto às obrigações de implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR).

9.2 Após os sucessivos atrasos e postergações, o novo cronograma apresentado pela Concessionária prevê a conclusão da implantação com certificação e operação plena do Sistema APM em **30 de setembro de 2026**.

9.3 A partir do exposto, mantêm-se as conclusões apresentadas pelas Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968) e Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12551552), de que não há elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável o novo prazo de conclusão informado, nem tampouco elementos concretos que indiquem que o Consórcio tem capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado.

9.4 Atualmente, tem-se uma operação um veículo com restrições, atendendo o público em geral (incluindo passageiros do aeroporto), diariamente no horário de 16h às 00h, operando com até 100 usuários e velocidade operacional de 25 km/h. Portanto, nota-se que, após dois anos de decorrido o prazo contratual para entrega do Sistema APM, não há ainda sequer a operação simultânea de dois veículos, com a capacidade operacional, conforme informada pela Concessionária, limitando-se a 300 usuários por hora por sentido, face ao requisito contratual de 2.000 usuários por hora por sentido.

9.5 Os novos atrasos são justificados pela Concessionária em função da complexidade no desenvolvimento do software. Após vencida essa etapa, a Concessionária informa já ter assertividade no volume de testes necessários, de modo a se assegurar do novo prazo proposto. Contudo, **como se demonstrou, por sucessivas vezes ao longo da implantação do projeto entraves técnicos foram relatados como últimas barreiras a fim de assegurar o prazo final do projeto e, posteriormente, substituído por novas dificuldades que surgiram.**

9.6 no presente momento, a Concessionária afirma que nova pactuação firmada entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora do controle e automação do sistema APM asseguram o prazo final de 30 de setembro de 2026. A despeito disso, **não foi enviada a documentação técnica necessária para comprovar este ajuste contratual**, como relatado no parágrafo 8.2.

9.7 Como já apontado na Nota Técnica 50/2025/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12034968) e Nota Técnica 1/2026/GTIM/GIOS/SRA (SEI 12551552), **reitera-se que o contrato já prevê sanções em caso de inadimplemento, incluindo a aplicação de multas e a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos**, e sugere-se que as medidas administrativas possíveis sejam tomadas com a maior celeridade possível, visando resguardar o interesse público. (grifo nosso)'

65. Não obstante a abertura e processamento dos dois processos administrativos mencionados, há indícios de que **as medidas tomadas até o momento, em termos de atuação regulatória, não estão sendo suficientes para compelir o agente privado a sanear as reiteradas falhas apresentadas ao longo da execução do projeto.**

66. Vale frisar que os itens 2.15-A.7 e 2.15-A.8 do contrato de concessão já preveem um prazo de tolerância de 12 meses, o qual, após ultrapassado, gera como consequência a **exclusão imediata** do APM do escopo contratual:

‘2.15-A.7. Sem prejuízo das hipóteses de exclusão do investimento, prevista no item 2.15-A.6, in fine, o Contrato de Concessão será **imediatamente** alterado para **excluir** de seu escopo a obrigação relativa ao Projeto APM caso a Concessionária não conclua a implantação do APM em até 12 (doze) meses contados da Data de Conclusão das obras do APM prevista no PEA, sem prejuízo da incidência das penalidades previstas nesse contrato. (Acrescentada pelo Termo Aditivo 008, de 06 de setembro de 2021)

2.15-A.8. Caso a obrigação relativa ao APM seja excluída do escopo deste Contrato na forma do item 2.15-A.6 ou do item 2.15-A.7, a Concessionária deverá restituir ao Poder Concedente o valor descontado das parcelas da Contribuição Mensal objeto de redução. (Alterada pelo Termo Aditivo 009, de 16 de dezembro de 2022)

2.15-A.8.1. Os valores descontados das parcelas de Contribuição Mensal objeto da redução de

que trata o item 2.15-A.3 deverão ser restituídos pela Concessionária ao Poder Concedente atualizados pelo IPCA acumulado entre as datas das respectivas reduções e o mês anterior ao da sua restituição, e pela taxa de desconto do fluxo de caixa marginal de 8,55% (oito vírgula cinquenta e cinco por cento), proporcional ao número de meses correspondente. (Alterada pelo Termo Aditivo 009, de 16 de dezembro de 2022)'

67. A data prevista de conclusão das obras, nos termos contratuais vigentes, corresponde a 24 meses a contar da data de eficácia do Termo Aditivo 8/2021 (18/2/2022), de forma que a data de conclusão das obras é fixada como sendo 18/2/2024 - o que significa que **o gatilho de exclusão automática teria se consumado em 18/2/2025** sem que a Anac até o momento tivesse executado a alteração contratual no sentido de retirada do referido investimento. Vale ressaltar que a cobrança dos reequilíbrios devidos é estimada no montante aproximado de **R\$ 700 milhões** em valores atualizados (valor base R\$ 421.698.718,74).

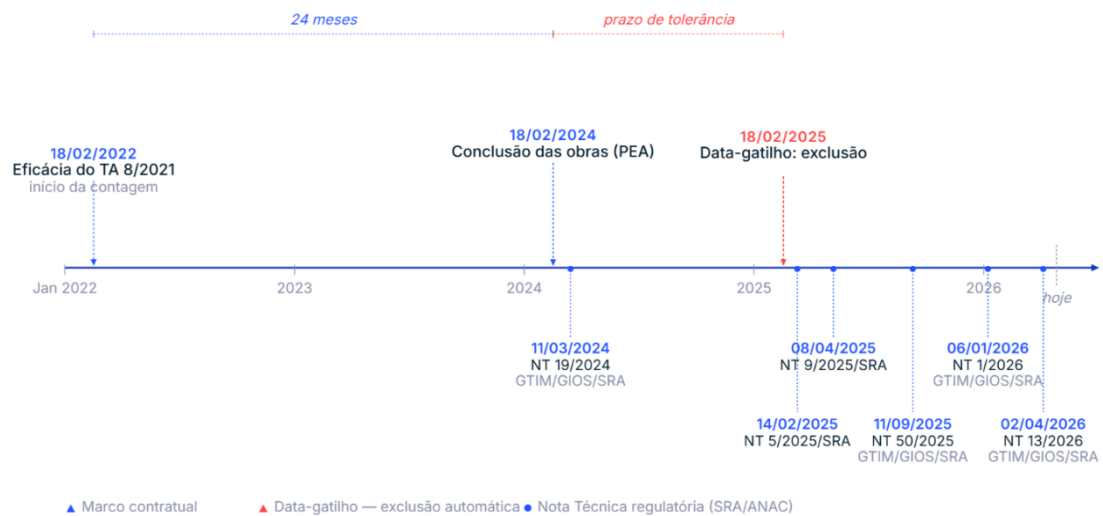
68. Adicionalmente, verifica-se que, a partir de proposta constante da Nota Técnica 5/2025/SRA, a Diretoria Colegiada decidiu, por unanimidade, no âmbito da 6ª Reunião Administrativa Eletrônica, pela **suspensão excepcional dos prazos de que tratam as cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8** do Contrato de Concessão pelo prazo de **60 (sessenta) dias** a contar do dia **18 de fevereiro de 2025** de maneira a permitir que a documentação enviada pela concessionária fosse adequadamente apreciada, e as questões decorrentes de tais previsões contratuais fossem devidamente endereçadas.

69. Mais à frente, já próximo ao exaurimento do referido prazo suspensivo, por ocasião da apreciação do teor da Nota Técnica 9/2025/SRA, foi referendada na 15ª Reunião Administrativa Eletrônica da Diretoria Colegiada, realizada nos dias 22 a 25 de abril de 2025, a não exclusão imediata da obrigação de construção, operação e manutenção do sistema APM, dessa vez **sem qualquer prazo definido**.

70. Ocorre que, após essa última decisão, **mais de um ano se passou, sem que nenhuma das 3 notas técnicas posteriores produzidas - as quais foram uníssonas em constatar inexistirem elementos técnicos suficientes para considerar qualquer prazo confiável, tivessem sequer sido apreciadas pela Diretoria Colegiada, para que a questão da retirada da obrigação de investimento e consequente reequilíbrio fossem então reavaliadas em definitivo**.

71. Para melhor visualização da questão, um resumo desses acontecimentos encontra-se esquematicamente detalhado na figura abaixo:

Figura 2 - Linha do tempo esquemática



Fonte: elaboração própria

72. Entende-se que apesar de a exclusão imediata ser possível e estar juridicamente fundamentada no contrato, poderá ser prematura no contexto atual e de alto impacto, quando avaliadas as consequências práticas de eventual determinação no sentido de se proceder de imediato ao

cumprimento do que já está estabelecido no contrato de concessão. Por outro lado, não é possível que a questão deixe de ser enfrentada pelo TCU e seja estabelecido um prazo derradeiro para a resolução do projeto APM, à luz do fato de que já se passou mais de um ano sem que a Diretoria Colegiada tenha se posicionado novamente a respeito.

73. Pelo exposto, conclui-se que a atuação da Anac no processo de acompanhamento da implantação do APM demonstra consistência quanto à realização de visitas técnicas periódicas, ao envio de ofícios de solicitação de informações e à instauração dos processos administrativos sancionadores cabíveis. Contudo, considerando que **o atraso na entrega do objeto já superou em mais de dois anos o prazo contratual**, e que **o novo cronograma não encontra respaldo técnico** suficiente, esta unidade especializada entende cabível determinar à Anac, em caráter excepcional, que, em não havendo conclusão da implantação com certificação plena e operação em conformidade integral com as especificações técnicas até 30/09/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão do Projeto APM do escopo do contrato, nos termos dos itens 2.13.1.5 e 2.15-A.7 do Contrato, sem admissão de novas prorrogações, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado e não imputável à Concessionária, sem prejuízo de adoção da medida em prazo inferior ao estipulado.

CONCLUSÃO

74. Esta instrução teve por objeto responder aos quatro pontos do item 9.1 do Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário, relativos ao acompanhamento da implantação do Sistema APM no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SBGR), cuja previsão contratual original de entrega se deu em 18/2/2024.

75. Quanto à evolução do processo de certificação, apurou-se que o percentual de documentos aprovados sobre o total a ser avaliado evoluiu de 55% (janeiro/2025) para 69,08% (janeiro/2026), e que a operação atualmente certificada se limita a um veículo, com capacidade de 300 usuários por hora por sentido — equivalente a 15% do requisito contratual de 2.000 usuários por hora por sentido. A certificação da operação simultânea de dois veículos, etapa básica da capacidade contratual, depende da conclusão de testes de comissionamento. Nesse sentido, o processo de certificação ainda se encontra em estágio inicial, distante da operação plena contratual.

76. Quanto aos entraves identificados, foram apurados obstáculos de quatro naturezas: (i) técnica — instabilidade do software de controle, falhas de comunicação veículo-sistema e fragilidade da operação em condições climáticas adversas; (ii) operacional — com ocorrências de desembarque de passageiros; (iii) de gestão contratual — ausência de supervisão técnica independente da Concessionária sobre o Consórcio AeroGRU; e (iv) de transparência — não apresentação, pela Concessionária, de informações que embasem confiabilidade na solução técnica e no novo cronograma pactuado.

77. Quanto à previsão atualizada de conclusão, a Concessionária informou novo cronograma prevendo a entrega da solução em 30/9/2026. A área técnica da Anac, porém, concluiu, nas mais recentes notas técnicas, que inexistem elementos técnicos suficientes que permitam considerar confiável tal prazo, nem elementos concretos que indiquem que o Consórcio AeroGRU tenha capacidade técnica suficiente para entregar o objeto contratado — posição que esta unidade especializada endossa. A documentação apresentada pela Concessionária não comprova de forma confiável o ajuste contratual com a fornecedora que alegadamente lastrearia o novo prazo, e as evidências obtidas em fonte pública sobre testes de operação simultânea de dois veículos em abril/2026, embora sugestivas de progresso, não afastam as preocupações documentadas, dado que múltiplas etapas de certificação permanecem pendentes.

78. Quanto à atuação da Anac na apuração de descumprimentos, verificou-se que a Agência atuou de modo tecnicamente consistente no plano regulatório — realização de visitas periódicas, expedição de ofícios, instauração de processos sancionatórios com aplicação de auto de infração e notificação da seguradora — mas que, no plano decisório, permanece sem deliberação conclusiva da Diretoria Colegiada sobre a exclusão do Projeto APM do escopo contratual. Tal deliberação se tornou devida desde fevereiro/2025, data em que se consumou o gatilho da cláusula 2.15-A.7 do Contrato de Concessão, e segue pendente há mais de doze meses, a despeito de três notas técnicas

sucessivas da própria área técnica da Anac sinalizarem inexistência de elementos para considerar confiável qualquer prazo de conclusão e a urgência da adoção das medidas contratuais disponíveis, incluindo a restituição dos valores de reequilíbrio concedidos, estimados em aproximadamente R\$ 700 milhões em valores atualizados.

79. Diante desse quadro — cumprimento parcial e insuficiente do objeto, inexistência de cronograma tecnicamente confiável, entraves de natureza técnica, operacional e contratual ainda não superados, e inação decisória da instância competente da Anac — entende esta unidade especializada ser cabível a adoção das seguintes determinações à Anac: (i) para que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 dias, relatório circunstanciado sobre o andamento dos processos sancionatórios e sobre o resultado da análise do 3º aditamento entre o Consórcio AeroGRU e a fornecedora da solução de controle e automação; e (ii) para que, caso não ocorra a conclusão da implantação do Sistema APM, com certificação plena e operação em conformidade integral com o Anexo 02 do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR, até 30/9/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão do investimento, nos termos dos itens 2.15-A.7 e, subsidiariamente, 2.13.1.5 do Contrato, ressalvadas apenas as hipóteses de força maior devidamente comprovadas e não imputáveis à Concessionária, sem prejuízo da adoção da medida em prazo inferior, caso assim se justifique — tudo nos termos da Proposta de Encaminhamento adiante formulada.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Dispensa de envio da instrução preliminar para comentários dos gestores

80. A presente instrução contém proposta que envolve determinação dirigida à Anac, o que, nos termos do art. 14, *caput*, e § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, em regra, ensejaria o prévio encaminhamento da instrução preliminar ao gestor para apresentação de comentários. Contudo, entende-se que tal providência pode ser **dispensada** no presente caso.

81. As circunstâncias do processo permitem antecipar a linha da proposta de encaminhamento formulada, razão pela qual a Anac já dispõe de plenas condições de manifestar-se sobre as consequências práticas das medidas aventadas na etapa de contraditório.

82. Com efeito, a proposta de encaminhamento decorre diretamente do acompanhamento sistemático e notório das obrigações contratuais relativas ao Projeto APM, cujos fatos constitutivos — os sucessivos atrasos, os processos sancionatórios instaurados, a suspensão provisória das sanções e a ausência de documentação técnica que corrobore o novo cronograma — são do pleno conhecimento da Agência, tendo sido apurados em conjunto com seus próprios servidores ao longo de múltiplas visitas técnicas e reuniões. Portanto, a medida proposta não traz elemento surpresa, decorrendo da própria lógica de escalada regulatória que a área técnica da Anac já sinalizou em suas próprias notas técnicas.

Classificação da instrução como sigilosa

83. A presente instrução será classificada como sigilosa, considerando que faz menção a informações classificadas na origem como de acesso restrito, em especial as contidas nas Notas Técnicas 5/2025/SRA e 9/2025/SRA, sendo o conteúdo resguardado relacionado a informações consideradas sensíveis das empresas prestadoras de serviços (art. 43, parágrafo único, do Decreto 5.731/2006).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Propõe-se o envio dos autos à consideração superior, considerando o disposto no item 9.2 do Acórdão 226/2022-TCU-Plenário, para adoção das seguintes medidas a seguir:

a) determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe a este Tribunal relatório circunstanciado informando:

a.1) o andamento dos processos administrativos sancionadores instaurados em razão do inadimplemento contratual da Concessionária relacionado ao Projeto APM, com especificação das

medidas efetivamente adotadas ou em curso para aplicação das sanções previstas no contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (SBGR), incluindo os eventuais motivos para a manutenção ou revisão da suspensão provisória da aplicação de penalidades; e

a.2) o resultado da análise, pela Agência, do último termo aditivo (3º aditamento) assinado entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora da solução de controle e automação, bem como termos aditivos anteriores, com os respectivos prazos pactuados, e dos relatos de ocorrências que tenham implicado na paralisação temporária da operação do sistema APM.

b) determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento nos arts. 157 e 250, inciso II, do RITCU, que, em não havendo a conclusão da implantação do *Automated People Mover* (APM) com certificação plena e operação em conformidade integral com as especificações técnicas do Anexo 02 do Contrato de Concessão 002/ANAC/2012-SBGR até 30/9/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão desse investimento, nos termos dos itens 2.13.1.5 e 2.15-A.7 do Contrato, sem admissão de novas prorrogações, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado e não imputável à Concessionária, e sem prejuízo de adoção da referida medida em prazo inferior ao estipulado;

c) encaminhar os autos ao Ministro-Relator para ciência das informações atualizadas sobre o sistema APM, e posterior retorno dos autos a esta unidade técnica.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento da implementação do sistema de conexão rápida, conhecido tecnicamente como *Automated People Mover* (APM), destinado a interligar a Estação Aeroporto da Linha 13-Jade da CPTM aos terminais de passageiros do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

2. Retorna o processo a este Gabinete em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2.596/2025-TCU-Plenário, que determinou à unidade especializada a elucidação da evolução da certificação do sistema, a identificação de entraves à operação plena, a previsão atualizada e detalhada de conclusão e entrada em operação definitiva e o detalhamento da atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) frente ao inadimplemento contratual verificado.

3. A unidade especializada evidenciou a complexidade técnica e documental do caso, revelando falhas críticas de *software*, instabilidades operacionais sob condições climáticas adversas e a preocupante falta de transparência da concessionária, que se abstém de apresentar os aditivos firmados com o fornecedor da automação. A unidade apresentou, ainda, o detalhado histórico de atuação da agência reguladora sobre o caso.

4. Em relação ao processo de certificação, o cenário atual, conforme reportado na instrução, é de atraso crônico (peça 223): o prazo contratual original expirou em 18/2/2024. Verificou-se que o sistema se encontra em estágio inicial e opera, atualmente, de forma assistida com restrições severas – apenas um veículo em circulação, horário limitado e capacidade de transporte de 300 passageiros/hora/sentido. A operação atual é amparada por autorização de segurança provisória.

5. Até o momento, treze testes foram reprovados: “não OK”. Os problemas se referem a falhas ligadas a tempos de resposta do sistema e alcance dos receptores de sinal da via. O ritmo de aprovação documental tem sido lento, abaixo das previsões.

6. As informações mais atualizadas constantes da análise realizada indicam que 90% dos documentos planejados foram efetivamente recebidos e destes, 70% foram aprovados (Quadro 2), o que, somado ao histórico de metas descumpridas pela concessionária, afasta a credibilidade das projeções de cronograma apresentadas e mantém o sistema em um patamar de incerteza técnica.

7. Quanto aos entraves, a unidade indicou que a operação enfrenta desafios estruturais, notadamente a complexidade do *software* de controle e falhas de comunicação entre o veículo e o Centro de Monitoramento Operacional, que têm levado o sistema a entrar em modo *fail-safe* (interrupção da operação). Além disso, incidentes operacionais, como o desarmamento de bombas de drenagem sob chuva intensa, levantam dúvidas sobre a resiliência e a segurança do sistema.

8. Sob a ótica da gestão contratual, observa-se lacuna na atuação da Concessionária, que se limita a repassar documentos do Consórcio AeroGRU sem realizar avaliação técnica independente. A falta de transparência é agravada pela indisponibilidade de acesso aos termos aditivos assinados com o fornecedor de automação, o que obstaculiza a fiscalização regulatória e impede a verificação da robustez do planejamento apresentado.

9. Em que pese a opacidade documental, a Concessionária indicou o novo prazo de 30 de setembro de 2026 para a entrega da certificação plena; contudo, a área técnica da Anac concluiu que não há elementos que garantam a confiabilidade dessa data, em razão de pontos críticos no caminho – certificação da operação simultânea de dois veículos e estabilização do *software*.

10. Por fim, a unidade instrutora registrou que a Anac tem demonstrado consistência na atuação regulatória primária, realizando visitas técnicas, demandando informações e instaurando processos sancionadores, incluindo a aplicação de multa pecuniária associada ao atraso da entrega. O relato destaca, contudo, que, no plano decisório, haveria inação da Diretoria Colegiada, que não delibera sobre a exclusão do projeto do escopo contratual, medida que poderia ter sido deflagrada desde fevereiro de 2025 segundo as regras contratuais.

11. A exclusão do projeto do escopo contratual desobrigaria a Concessionária da construção e operação do sistema e impor a ela a restituição financeira à União dos valores que foram adicionados ao processo de concessão mediante aditivo contratual, o que se realizaria mediante reequilíbrio econômico-financeiro.

12. Feito este breve resumo, passo a decidir.

13. Registro inicialmente que acompanho integralmente o diagnóstico traçado pela AudRodoviaAviação, registrando a elevada qualidade do trabalho realizado, o qual é corroborado pelas sucessivas notas técnicas da Anac.

14. É notável que a situação do APM de Guarulhos transcende um mero atraso operacional para se configurar como inadimplemento contratual severo, dado que o prazo original expirou em fevereiro de 2024 e o gatilho de tolerância de doze meses, previsto nas cláusulas 2.15-A.7 e 2.15-A.8, consumou-se em 18/2/2025, sem a entrega do objeto.

15. Concordo que tal cenário demanda rigor na atuação regulatória, uma vez que a manutenção de uma operação precária – limitada a 15% da capacidade contratual e dependente de intervenções manuais – não atende ao interesse público e exige a aplicação célere das sanções, bem como a avaliação rigorosa da pertinência de manutenção dos investimentos que foram inseridos ao contrato por meio de reequilíbrio econômico-financeiro.

16. Ademais, alinho-me à percepção de que o histórico de descumprimentos sistemáticos e a persistente falta de transparência da GRU Airport impedem qualquer otimismo em relação ao novo prazo estabelecido pela própria concessionária: 30/9/2026. A sua recusa em apresentar o termo aditivo firmado com a fornecedora da automação (Siemens/Innomotics), substituindo-o por uma “ordem de pagamento” não assinada, configura omissão e quebra de confiança.

17. Não é razoável que, após mais de dois anos de atraso e com um reequilíbrio financeiro da ordem de R\$ 700 milhões (valores atualizados), o projeto permaneça em um estado de incerteza. A inação decisória da Diretoria Colegiada da Anac, embora compreensível pela complexidade do tema e do interesse em atingir o objetivo principal do projeto, não pode se perpetuar em detrimento do interesse público.

18. Diante desse cenário, entendo que a atuação do TCU deve ser assertiva. Acolho a proposta da unidade instrutora no sentido de fixar um prazo para a conclusão do projeto, alinhado ao atual cronograma previsto, sob pena de acionamento imediato dos mecanismos de exclusão do investimento. A medida é necessária para resguardar o erário, garantindo que a Concessionária seja compelida a entregar o objeto ou, em caso de falha definitiva, a restituir os fundamentos econômico-financeiros que vigiam antes da assinatura daquele aditivo contratual.

19. Em acréscimo, acompanho as propostas constantes do parecer precedente no que se refere a determinar que a Anac encaminhe ao Tribunal as informações consideradas importantes pela unidade especializada para a continuidade deste Acompanhamento, relacionadas ao andamento dos processos

administrativos sancionadores e análise dos termos aditivos firmados entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora da solução de controle e automação.

20. Restituo os autos àquela unidade para que, após o prazo atualmente definido para a plena operação do APM, 30/9/2026, adote as medidas saneadoras necessárias a subsidiar novo pronunciamento deste Tribunal.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1289/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.655/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados: Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (71.832.679/0001-23); Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. (15.578.569/0001-06); Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06); Secretaria-executiva do Ministério da Infraestrutura (extinto).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Maria Helena Francisca dos Santos e Silva (89594/OAB-SP), Douglas Macera Rey (308.951/OAB-SP) e outros, representando Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM.

9. Acórdão:

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

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

9.1. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento nos arts. 157 e 250, inciso II, do RITCU, que, em não havendo a conclusão da implantação do *Automated People Mover* (APM) com certificação plena e operação em conformidade integral com as especificações técnicas do Anexo 02 do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR até 30/9/2026, sejam imediatamente acionados os mecanismos contratuais de exclusão desse investimento, nos termos dos itens 2.13.1.5 e 2.15-A.7 do Contrato, sem admissão de novas prorrogações, salvo por motivo de força maior devidamente comprovado e não imputável à Concessionária, e sem prejuízo de adoção da referida medida em prazo inferior ao estipulado;

9.2. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU, que, no prazo de sessenta dias, encaminhe a este Tribunal relatório circunstanciado informando:

9.2.1. o andamento dos processos administrativos sancionadores instaurados em razão do inadimplemento contratual da Concessionária relacionado ao Projeto APM, com especificação das medidas efetivamente adotadas ou em curso para aplicação das sanções previstas no contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (SBGR), incluindo os eventuais motivos para a manutenção ou revisão da suspensão provisória da aplicação de penalidades; e

9.2.2. o resultado da análise, pela Agência, do último termo aditivo (3º aditamento) assinado entre o Consórcio AeroGRU e a empresa fornecedora da solução de controle e automação, bem como termos aditivos anteriores, com os respectivos prazos pactuados, e dos relatos de ocorrências que tenham implicado na paralisação temporária da operação do sistema APM.

9.3. restituir os autos à AudRodoviaAviação para que, finalizado o novo marco estabelecido para a operação plena do APM (30/9/2026), em nova etapa do Acompanhamento, promova as medidas saneadoras necessárias a subsidiar nova deliberação deste Tribunal.

10. Ata nº 17/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1289-17/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
 - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral