



DECISÃO - CEL - Nº 02/2019

Impugnante: DAWLOG LOGÍSTICA E HANGARAGEM LTDA

Licitação: Leilão nº 01/2018

Objeto: Concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos integrantes dos Blocos Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste.

Assunto: Licitação na modalidade leilão. Impugnação ao edital. Decisão da Comissão Especial de Licitação.

DA IMPUGNAÇÃO

1.1. Conhece-se da Impugnação, tendo em vista que a mesma foi apresentada tempestivamente, observado o prazo disposto no item 1.20 do Edital do Leilão nº 01/2018.

1.2. Cuida-se de impugnação apresentada por DAWLOG LOGÍSTICA E HANGARAGEM LTDA, em 28 de fevereiro de 2019, por meio do protocolo físico da Carta S/N 2763227.

1.3. Fazendo referência expressamente ao Bloco Sudeste de aeroportos, a impugnante suscita irregularidade no item 3.1.7 do Anexo 25 do Edital de Licitação, a Minuta de Contrato de Concessão. Argui que o dispositivo é omissivo no que concerne à especificação das obrigações que serão sub-rogadas pela futura Concessionária em função de contratos de cessão de áreas do complexo aeroportuário. Pugna pela explicitação dos direitos dos cessionários, o que incluiria, segundo seu entendimento, (i) a solução de situações de desequilíbrio econômico-financeiro verificadas atualmente nos contratos de cessão de áreas e (ii) a preservação da possibilidade de compensação de créditos que titularizam em face da atual operadora aeroportuária.

1.4. Além disso, a impugnante também se insurge contra o item 4.45 do Edital do Leilão nº 01/2018, no que diz respeito aos requisitos de qualificação técnica para apresentação de propostas para os blocos Nordeste e Sudeste. Aduz que a aferição da competência do licitante para assunção dos deveres do contrato de concessão não deveria restringir-se à gestão e operação de terminal de passageiros, alcançando também, em vez disso, a operação de armazenamento e movimentação de cargas em terminais logísticos.

1.5. Defende, com efeito, que o processo licitatório e a desestatização em curso considerem o dever da futura Concessionária “promover condições para que a Receita Federal do Brasil, na qualidade de autoridade aduaneira máxima, bem como os demais órgãos de Comércio Exterior, possam desempenhar seus respectivos misteres com a qualidade necessária a resguardar os interesses pátrios e a segurança nacional”.

1.6. Com essas ponderações, a impugnante solicita sejam alterados:

1.6.1. o item 3.1.7 da Minuta de Contrato de Concessão, “para dar ciência à nova concessionária da existência de pleito de prorrogação contratual em nome da impugnante, ainda pendente de julgamento pela INFRAERO, e da existência de decisão administrativa que garante à impugnante o recebimento de valores pagos indevidamente ao Poder Concedente”; e

1.6.2. o “item 4.4.5, incisos I e III, para fins de ser mantida a isonomia do certame e permitir a participação dos administradores de TECA, independente de comprovação de expertise na movimentação de passageiros”.

DA ANÁLISE

Do item 3.1.7. do Anexo 25 ao Edital de Licitação

2.1. Inicialmente, importa a transcrição do item que suscita a irresignação da impugnante:

3.1. São direitos e deveres da Concessionária durante todo o prazo da Concessão:

3.1.7. assumir integralmente os Contratos que envolvam a cessão de espaços nos Complexos Aeroportuários integrantes do Bloco, conforme as condições contratadas, mediante sub-rogação integral dos seus direitos e deveres;

3.1.7.1. A partir da assinatura do Contrato de Concessão, a celebração de novos contratos, bem como a renovação e/ou aditamento de contratos existentes entre o Operador Aeroportuário e terceiros para contratação de serviços ou autorização de atividades comerciais, deverão ser encaminhados para aprovação da Concessionária.

3.1.7.2. Não serão sub-rogados os contratos celebrados pelo Operador Aeroportuário em desacordo com o presente Contrato de Concessão, especialmente o item 3.1.7.1, ou com a Portaria MTPA nº 143, de 06 de abril de 2017.

2.2. Conforme se observa, constitui dever geral da futura Concessionária assumir integralmente os Contratos que envolvam a cessão de espaços no Complexo Aeroportuário firmados pela Infraero nos respectivos aeroportos, conforme as condições contratadas, mediante sub-rogação integral dos seus direitos e deveres. Assumirá, portanto, todas as condições estabelecidas até então vigentes para fins de cessão de áreas no complexo aeroportuário concedido.

2.3. Em outras palavras, como é inerente ao instituto da sub-rogação, a concessionária dos aeroportos integrantes do Bloco Sudeste – a respeito do qual gravita a impugnação sob análise – assumirá a posição da Infraero, atual operadora aeroportuária, no tocante aos deveres e direitos expressamente consignados no instrumento jurídico, de maneira que a partir de então, toda a interação entre as partes deve se dar dentro dos estritos limites contratuais. Portanto, futuras alterações desses contratos ou eventuais rescisões deverão ser negociadas pelas partes, que, para tanto, deverão respeitar as condições estabelecidas nos respectivos instrumentos de cessão.

2.4. Cabe notar que eventuais pleitos pré-existentes, perante a Infraero, referentes a supostos desequilíbrios contratuais, embora se relacionem à execução de contratos de cessão de áreas, não são aptos a produzir qualquer impacto sobre a execução dos contratos assumidos pelas futuras Concessionárias. Tem-se, portanto, que os pleitos em questão, independentemente de sua procedência, deverão ser postulados perante a Infraero, a quem cabe suportar eventuais ônus de inadimplência e demais eventos havidos durante a sua gestão.

2.5. Na mesma linha, eventual direito de compensação que se materialize pelo recolhimento a menor dos valores avençados no instrumento de cessão não poderá ser imposto à futura Concessionária.

2.6. Com essas observações, verifica-se que não prosperam as alegações da ora impugnante no que diz respeito ao item 3.1.7 do Anexo 25 ao Edital do Leilão nº 01/2018. Se, legitimamente, as empresas cessionárias desejam ver suas pendências resolvidas, isto deverá se dar no âmbito competente, e portanto fora contratos a serem sub-rogados, motivo pelo qual não se vislumbra motivos a ensejar conflitos entre as concessionárias e as empresas cessionárias. Se, por outro lado, o próprio contrato de cessão trouxe mecanismos para recompor eventuais desequilíbrios e compensação, tais informações estarão disponíveis às proponentes e, portanto, entende-se que serão consideradas na formulação das suas propostas econômicas.

2.7. Reitera-se, portanto, que os termos dos contratos de cessão de áreas atualmente vigentes são os que deverão ser considerados pelas proponentes, e deverão ser aplicados durante todo o restante da vigência desses contratos, sem embargo à possibilidade de sua renegociação pelas partes, se assim convencionarem.

2.8. Por fim, cabe esclarecer que os contratos de concessão a serem celebrados trarão disposições claras e capazes de tratar adequadamente determinadas situações em que as concessionárias possam vir a ser oneradas por eventos decorrentes de atos do operador aeroportuário anterior, mostrando-se, assim, desnecessária qualquer alteração em seus dispositivos.

2.9. Diante de todo o exposto acima, resta claro que não merece ser acolhida a impugnação da empresa DAWLOG LOGÍSTICA E HANGARAGEM no que tange ao item 3.1.7 do Anexo 25 do Edital de Leilão nº 01/2018, ante a ausência de motivos para acolhimento do seu pedido.

Do item 4.45. do Edital de Licitação

2.10. Inicialmente, importa esclarecer que a segunda insurgência da impugnante gravita sobre o item 4.45 do Edital de Leilão, e não sobre o item 4.4.5, como mencionado por ela. Com essa ressalva, observa-se que trata-se de disposição atinente à qualificação mínima exigida dos licitantes, a saber:

É requisito de qualificação técnica para apresentação de propostas para quaisquer dos Blocos de Aeroportos que o Operador Aeroportuário possua experiência mínima de 5 (cinco) anos na operação de um mesmo aeroporto que tenha processado, no mínimo:

(i) Para o Bloco Nordeste, constituído pelo Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes - Gilberto Freyre (SBRF), Aeroporto de Maceió/Zumbi dos Palmares (SBMO), Aeroporto Santa Maria - Aracaju (SBAR), Aeroporto Presidente Castro Pinto - João Pessoa (SBJP), Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes (SBJU) e Aeroporto Presidente João Suassuna - Campina Grande (SBKG): processamento mínimo de 05 (cinco) milhões de passageiros em pelo menos um dos últimos cinco anos;

(ii) Para o Bloco Centro-Oeste, constituído pelo Aeroporto Marechal Rondon — Cuiabá (SBCY), Aeroporto Maestro Marinho Franco - Rondonópolis (SBRD), Aeroporto Piloto Osvaldo Marques Dias - Alta Floresta (SBAT) e Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo - Sinop (SWSI): processamento mínimo de 01 (um) milhão de passageiros em pelo menos um dos últimos cinco anos;

(iii) Para o Bloco Sudeste, constituído pelo Aeroporto de Vitória - Eurico de Aguiar Salles (SBVT) e Aeroporto de Macaé (SBME): processamento mínimo de 01 (um) milhão de passageiros em pelo menos um dos últimos cinco anos;

2.11. Infere-se do dispositivo transcrito a intenção clara e consciente do Poder Concedente utilizar, como parâmetro objetivo de avaliação da qualificação técnica dos licitantes, sua experiência no processamento de passageiros. Mantém-se, assim, o mesmo modelo adotado nas três últimas rodadas de concessões encabeçadas por esta Agência e cuja eficiência já restou demonstrada, considerando o renome e desempenho das nove Concessionárias que atualmente operam, por delegação, infraestrutura aeroportuária no Brasil.

2.12. Ademais, se de um lado se espera que a nova Concessionária opere terminais de carga com a mesma perícia e eficiência que o faça em relação ao terminal de passageiros, é certo que a Lei federal nº 8.987/1995 estabelece a necessidade de estarem previstas as condições necessárias à adequada prestação de serviço, não sendo imperiosa a definição extensiva e exaustiva do modo e das condições dessa prestação.

2.13. Em se tratando de atividade regulada, o conteúdo do contrato de concessão é integrado por diversas normas condicionantes e modeladoras do seu objeto, podendo ser, conforme o caso, desnecessária a repetição de dispositivos regulamentares ou a antecipação de regras que podem ser construídas mediante processo regulatório.

2.14. Nesse sentido, é importante destacar que não foram estabelecidos critérios relacionados à movimentação de cargas em função da natureza específica desse mercado. Diferentemente do processamento de passageiros, que somente pode ser realizada dentro do sítio aeroportuário, a carga área pode ser processada tanto dentro do complexo quanto em terminais alfandegados fora do sítio – as chamadas Estação Aduaneira Interior ou Porto Seco –, que seguem legislação específica da Receita Federal. Assim, o modelo regulatório escolhido pela Agência para desestatização de aeroportos leva em consideração a existência de um amplo espectro de competição que por si só é capaz de produzir resultados satisfatórios.

2.15. Não por outro motivo, há de se destacar prática comum no que tange aos terminais de cargas, citada na própria impugnação: almejando níveis diferenciados de qualidade e a racionalização de suas atividades, sempre que o operador aeroportuário entender conveniente e mais adequado poderá celebrar contratos de terceirização dos Terminais de Carga, valendo-se, para tanto, da capacidade, experiência e conhecimentos técnicos de empresas especializadas do ramo, como a impugnante.

2.16. Há, aliás, verdadeira estrutura contratual tendente a estimular referida terceirização, na medida em que ganhou realce, no item 11.5[1], a equiparação da atividade de armazenagem e capatazia de carga internacional às demais atividades auxiliares ao transporte aéreo, assim como já se dava em relação à armazenagem e capatazia de carga doméstica. Com isso, permite-se que a atividade possa ser realizada por diferentes agentes a exemplo das demais atividades auxiliares ao transporte aéreo.

2.17. Aqui, cabível esclarecer que o item 9.1. do Anexo 25 ao Edital, ao vedar a subcontratação da operação dos Aeroportos concedidos, refere-se à exploração das receitas tarifárias associadas ao objeto da concessão, de forma agregada. Isso não impede, todavia, que atividades relativas à operação do aeroporto sejam terceirizadas separadamente.

2.18. A par desses elementos, entende-se inquestionável a natureza diferenciada da atividade cargueira desenvolvida dentro de complexos aeroportuários. Tratam-se de particularidades específicas do referido mercado, as quais, por si só, evidenciam a desnecessidade de se pré-estabelecer, em edital, indicadores individualizados para avaliação desse serviço para fins de habilitação técnica.

2.19. No ponto, há de se considerar que especificamente sobre o cumprimento, pela Concessionária, de normativos e regulamentos alfandegários de referência, impende reconhecer que o Contrato de Concessão que será ratificado por si só já cumpre assertivamente tal mister, a despeito dos requisitos de qualificação técnica exigidos. Afinal, consoante exprime o item 3.1.1 do Anexo 25 do Edital, que veicula a minuta de contrato, é dever geral da Concessionária “cumprir e fazer cumprir integralmente o Contrato, em conformidade com as disposições legais e regulamentares, e ainda as determinações da ANAC editadas a qualquer tempo”.

2.20. Além disso, o instrumento contratual oferecerá também um ferramental robusto para atuação do Poder Concedente no sentido de conformar a execução do contrato de concessão ao ordenamento jurídico. Cite-se, nessa linha, a possibilidade de intervenção, de modo que a ANAC poderá, sem prejuízo das penalidades cabíveis e das responsabilidades incidentes, em caráter excepcional, intervir na Concessão para assegurar a adequação na prestação dos serviços, bem como o fiel cumprimento pela Concessionária das disposições contratuais, legais e decorrentes de normas pertinentes, quando considerar que tais descumprimentos afetem substancialmente a capacidade da Concessionária na execução dos serviços previstos neste Contrato. No mesmo espírito, tem-se ainda um sistema coeso de penalidades, que sanciona o comportamento irregular da Concessionária, sem prejuízo da execução de garantias ou, até mesmo, da declaração de caducidade da concessão.

2.21. Não bastasse, cabe sublinhar que a experiência internacional sugere que possíveis parâmetros de qualidade na operação de carga devem constar de acordos comerciais tipicamente celebrados diretamente entre empresas aéreas e operadores aeroportuários, ante a natureza eminentemente privada da relação entre eles estabelecida. Essa prática, aliás, já está sendo privilegiada nesta rodada de concessões em curso, por meio da previsão, no contrato de concessão a ser celebrado, das regras de consulta aos usuários[2] e do mecanismo da proposta apoiada[3].

2.22. Por fim, vale registrar que a questão do requisito de habilitação técnica eleito pelo Edital de Licitação foi amplamente discutida e sopesada na etapa de audiência pública, justamente a fim de conferir segurança e higidez à escolha pública. Na ocasião, a Secretaria Nacional de Aviação Civil, imbuída da atribuição de avaliar as sugestões afetas às diretrizes governamentais e estudos técnicos que embasariam a desestatização, assim se pronunciou sobre o assunto:

Agradecemos a sua contribuição e informamos que a adoção de exigências de quantitativo mínimo de passageiros processados em concessões de aeroportos ao redor do mundo é bastante comum. O objetivo é evidente: diminuir a possibilidade de que agentes pouco experientes e com baixa capacidade de avaliação e operação de um aeroporto saírem-se vencedores de processos licitatórios de estruturas que, na maior parte das vezes, geram grande impacto sobre a economia e bem-estar da população.

As exigências mínimas estabelecidas foram definidas de modo a comprovar adequada habilitação técnica do operador aeroportuário e ainda atender à determinação do TCU no que tange a definição de limites máximos das exigências para fins de habilitação técnica referentes ao processamento de passageiros constante inicialmente no Acórdão nº 2666/2013 - TCU – Plenário.

De fato, para os aeroportos concedidos na última rodada de concessões (Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis), adotou-se o mesmo procedimento utilizado para a atual rodada: exigência mínima de processamento igual ao número de passageiros projetados para primeiro ano de operação da futura concessão.

Nota-se, entretanto, que a atual rodada de concessão por bloco agrupa ativos distintos entre si e que se enquadram em diferentes padrões de regulação a depender do porte do aeroporto. Nesse contexto, o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 153, emenda 01, traz a classificação dos aeródromos, para fins de definição de uma série de níveis de exigência e regras de segurança, segundo o quantitativo de processamento de passageiros (aeroportos Classe I com movimentação inferior a 200.000 passageiros anuais; Classe II entre 200.000 e 1.000.000 de passageiros anuais;

Classe III entre 1.000.000 e 5.000.000 de passageiros anuais; Classe IV acima de 5.000.000 passageiros anuais).

Nesse contexto, seguindo a lógica já aplicada pela ANAC em seus RBACs, bem como contribuições advindas das audiências públicas, objetivando ainda aumentar a possibilidade de participação de mais empresas como operadores do consórcio no atual processo de concessão dos aeroportos, e respeitando ainda os tetos estabelecidos pelo TCU, estabelecem-se as seguintes exigências para fins de comprovação de habilitação técnica: Bloco Nordeste, 5 milhões de passageiros; Bloco Centro-Oeste, 1 milhão de passageiros; Bloco Sudeste, 1 milhão de passageiros.

Por fim, considera-se a dimensão temporal da cláusula apropriada, dado que um aeroporto pode sofrer flutuações em sua demanda que façam com que em algum dos últimos 5 anos a demanda caia abaixo da exigência de processamento, sem que com isso o operador tenha deixado de possuir a expertise requerida[4].

2.23. Por isso, também quanto ao item 4.45 do Edital do Leilão nº 01/2018, tem-se por insubsistentes os argumentos deduzidos na impugnação, devendo o item editalício ser preservado tal qual publicado, vez que permite que os fins pretendidos no processo licitatório sejam eficientemente alcançados.

CONCLUSÃO

3.1. Considerando todo o exposto, esta Comissão Especial de Licitação delibera por conhecer do pedido de impugnação e decidir por sua IMPROCEDÊNCIA.

Brasília, 07 de março de 2019.

[1] 11.5. São Áreas e Atividades Operacionais do Complexo Aeroportuário aquelas essenciais à prestação dos serviços de transporte aéreo, tais como despacho de aeronaves, passageiros e bagagens, serviços auxiliares de rampa, carga e descarga de aeronaves, recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves, abastecimento de combustível e lubrificantes, armazenagem e capatazia doméstica e internacional, entre outras atividades próprias de prestadores de serviços de transporte aéreo ou de serviços auxiliares ao transporte aéreo.

[2] 15.1. A Concessionária deverá consultar anualmente as partes interessadas relevantes, independentemente das consultas específicas tratadas no item 15.2, com o objetivo de promover maior transparência na relação com os usuários:

15.1.1. As consultas anuais devem envolver trocas de informações relevantes para a operação do aeroporto, pelas partes envolvidas, tais como projeções de demanda (aeronaves, passageiros e carga), projeções de receitas (tarifárias e não tarifárias), estrutura tarifária, custos operacionais e investimentos que afetem seus usuários.

15.1.2. As consultas específicas tratadas no item 15.2 podem ser feitas junto às consultas anuais, a critério da Concessionária.

[3] 6.17. A Concessionária poderá, apoiada pelas Empresas Aéreas, apresentar Proposta Apoiada para, em conjunto ou isoladamente:

6.17.1. Alterar valores de Receita Teto e Teto Tarifário ou estabelecer modelos alternativos de tarifação;

6.17.2. Estabelecer um ou mais parâmetros da concessão que irão vigorar no quinquênio subsequente a partir da Revisão de Parâmetros da Concessão seguinte.

6.17.3. Estabelecer novos compromissos relativos à oferta de infraestrutura e serviços aeroportuários não previstos no Contrato; ou

6.17.4. Alterar obrigações contratuais relativas à oferta de infraestrutura e serviços aeroportuários.

[4] Resposta à contribuição nº 3935. O Relatório de Contribuições à Audiência Pública nº 11/2018 está disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/andamento/audiencia-publica-11-2018/relatorio-de-contribuicoes-sac>.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Nunes Vieira Mello da Silva, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2018**, em 07/03/2019, às 16:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Romano Massignan Berejuk, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2018**, em 07/03/2019, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Milena Oliveira Marques da Rocha Capeluppi, Vice-**



presidente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2018, em 07/03/2019, às 17:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aderson de Lima Calazans, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2018**, em 07/03/2019, às 18:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Pinto de Miranda, Presidente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2018**, em 07/03/2019, às 18:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2772992** e o código CRC **20B61F6B**.
