



DECISÃO - CEL - Nº 04/2022

Impugnante: ABAG – Associação Brasileira de Aviação Geral.

Licitação: Leilão nº 01/2022

Objeto: Concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos integrantes dos Blocos Aviação Geral, Norte II, SP/MS/PA/MG.

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

1. DO OBJETO

1.1. Cuida-se de impugnação ao Edital do Leilão nº 01/2022 apresentada pela Associação Brasileira de Aviação Geral - ABAG, em 5 de agosto de 2022, conforme documentação constante do processo administrativo 00058.046722/2022-69.

2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Conhece-se da Impugnação, tendo em vista que ela foi protocolada eletronicamente observado o prazo disposto no item 1.20 do Edital.

3. DA IMPUGNAÇÃO

3.1. Inicialmente, cumpre registrar que o objeto específico do pedido de impugnação é o Bloco SP/MS/PA/MG.

3.2. Em relação aos aeroportos que compõem o referido bloco, o pleito menciona que o Edital do Leilão nº 01/2022 inseriu previsões de exclusão da aviação geral do Aeroporto de Congonhas a partir de 2023, sem prever solução capaz de efetivamente viabilizar a continuidade das operações da aviação executiva em São Paulo.

3.3. Em razão disso, a Impugnante alega que a atividade da aviação geral seria inviabilizada no Aeroporto de Congonhas e, por conseguinte, também na cidade de São Paulo, pois a utilização dos aeroportos da região não é viável para manter o segmento operando.

3.4. Ademais, a Associação questiona a inclusão no bloco de aeroportos deficitários que não possuiriam coesão nem sinergia entre si. Menciona ainda que a modelagem da concessão não consideraria o modo mais eficiente de exploração do Aeroporto de Congonhas e dos Aeroportos deficitários do bloco, implicando risco de dano ao interesse público envolvido e aos usuários da infraestrutura aeroportuária essencial para a prestação do serviço público.

3.5. Dessa forma, a Impugnante alega a presença de ilegalidades no Edital do Leilão, questionando, em resumo:

- i. A ausência de justificativa plausível para a criação do Bloco SP/MS/PA/MG, que teria composição inadequada, congregando aeroportos de características distintas;
- ii. Que o Aeroporto de Congonhas, pela experiência brasileira da 2^a, 3^a e 4^a rodadas de concessões aeroportuárias e pela experiência internacional de México e Austrália, deveria ser licitado individualmente;
- iii. A ausência de ponderação sobre solução mais eficiente, alegando que a opção que deveria ter sido expressamente cogitada e cotejada seria a concessão dos aeroportos deficitários na modalidade de parceria público-privada (PPP), disciplinada pela Lei 11.079/2004;
- iv. A ausência de motivação no Edital para a exclusão da aviação geral no Aeroporto de Congonhas.

3.6. Por esses motivos, a impugnante entende haver necessidade de se determinar a exclusão do Bloco SP/MS/PA/MG do leilão e a oportuna implementação das modificações necessárias para assegurar todas as condições para permanência das atividades relativas à aviação geral no Aeroporto de Congonhas, além de submeter os aeroportos deficitários do Bloco SP/MS/PA/MG ao regime de parcerias público-privadas isoladas ou agrupadas em blocos regionais.

4. DA ANÁLISE

4.1. De antemão, há de se reforçar os limites da atuação da Comissão Especial de Licitação, a quem incumbe cumprir e fazer cumprir o edital de licitação, leis e demais atos normativos e regulamentares aplicáveis ao processo concorrencial e de contratação.

4.2. Ademais, importa reiterar que os documentos jurídicos informadores da 7ª rodada de concessões foram submetidos a controle de legalidade pela Procuradoria Federal junto à ANAC (PFEANAC) e ao crivo do Tribunal de Contas da União, em conformidade com a Instrução Normativa nº 81/2018. Vale registrar, ainda, que em nenhuma dessas instâncias de controle foi identificada violação a atos normativos e legais vigentes.

4.3. Além disso, destaca-se que a publicação do Edital nº 01/2022 foi precedida de etapa de Consulta Pública, no período de 27/10/2021 a 08/11/2021, e contou com uma Audiência Pública, realizada no dia 22/10/2021, oportunidade na qual representantes da sociedade civil puderam participar.

4.4. Cabe ressaltar que todas as contribuições enviadas pela impugnante no âmbito das sessões públicas mencionadas foram oportunamente respondidas, podendo ser consultadas na página temática de concessões do site da ANAC, de modo que, não há que se falar em omissão por parte da Agência em relação ao assunto.

4.5. Em tempo, importa mencionar que a discordância de mérito das respostas da Agência às contribuições ou de decisões tomadas, de forma fundamentada, no âmbito dos Processos Administrativos específicos, não caracteriza vício por parte da ANAC, mas apenas divergência de opiniões ou de pontos de vista sobre o assunto.

4.6. Nesse sentido, cumpre informar que não assiste razão à impugnante ao alegar que não houve resposta à indagação levantada pelo Sr. Presidente do Conselho Empresarial de Logística e Transporte da Associação Comercial do Rio de Janeiro acerca da coesão na configuração dos blocos de aeroportos, à época.

4.7. Cumpre salientar que mencionada contribuição foi apresentada em sessão presencial, durante a Audiência Pública, realizada no dia 22/10/2021, em meio a uma série de questionamentos de diversas naturezas, com resposta sob competência da Secretaria Nacional de Aviação Civil / Ministério da Infraestrutura - SAC/Minfra, justamente por se tratar de indagações referentes às políticas públicas que nortearam os EVTEA. A seu tempo, os questionamentos foram devidamente elucidados pela SAC/MINFRA, conforme consta no Relatório de Contribuições da Consulta Pública nº 13/2021:

(...)

A SAC/Minfra agradece a sua contribuição. Preliminarmente menciona-se que o contrato de concessão do Aeroporto do Galeão delineia de forma clara e objetiva os riscos atribuídos a cada parte no negócio, sendo alocados à concessionária os riscos de variação de demanda, inclusive da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias na área de influência do Aeroporto, vejamos:

"5.4. Observado o disposto no item 5.3, constituem riscos suportados exclusivamente pela Concessionária: (...)

5.4.3. não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do Aeroporto, com exceção apenas do disposto no item 5.2.3 ;

5.4.4. estimativa incorreta do custo dos investimentos a serem realizados pela Concessionária; (...)

5.4.11. variação da demanda pelos serviços prestados no Aeroporto; (...)

5.5. A Concessionária declara:

5.5.1. ter pleno conhecimento da natureza e extensão dos riscos por ela assumidos no Contrato; e

5.5.2. ter levado tais riscos em consideração na formulação de sua Proposta e assinatura do Contrato de Concessão.

5.6. A Concessionária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos não alocados expressamente ao Poder Concedente, em especial, a não realização

da demanda projetada pela Concessionária, venham a se materializar."

Portanto, não há que prosperar argumentação que verse sobre prejuízos ao contrato de concessão do Aeroporto do Galeão. Análises detalhadas dos diferentes aspectos envolvendo o Sistema Multi-aeroportos do Rio de Janeiro estão disponíveis na Nota Técnica nº 82/2021/DPR/SAC (SEI nº 4823070) e na Nota Informativa nº 26/2021/DPR/SAC (SEI nº 4751285).

Cumpre rememorar que no caso de concessões de serviços públicos, nas quais estão inclusas as desestatizações de exploração de ativos aeroportuários, todo o processo, incluindo os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental e as minutas de documentos juíridos, são submetidos à fiscalização do Tribunal de Contas da União, conforme regulamenta a Instrução Normativa (IN) nº 81/2018 daquela Corte de Controle Externo.

No que compete à aviação geral, esclarece-se que o Governo Federal corrobora com o caráter essencial da atividade de aviação geral e sua importância para o setor. Neste sentido, as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal visam a melhoria da infraestrutura para a aviação civil como um todo, sem distinção entre os segmentos que o compõem. Assim, é preciso afastar a ideia de que a modelagem proposta para a concessão de SBSP irá inviabilizar a atividade de aviação geral na região de influência do Aeroporto. Eventuais conflitos entre diferentes segmentos de aviação poderão surgir quando a demanda agregada atingir o limite físico da capacidade, situação em que todos os segmentos serão afetados. Nesse contexto, a coordenação de slots realizada pela ANAC tem como objetivo regulamentar o acesso à infraestrutura em aeroportos saturados, buscando harmonizar a demanda por operações aéreas com a capacidade aeroportuária disponível. Potencial reserva de capacidade a qualquer segmento da aviação seria, em contraponto, um artificial favorecimento e caminharia no sentido de soluções sub-ótimas do ponto de vista da eficiência das operações a aviação civil, tal como disposto na Política Nacional de Aviação Civil (PNAC). Nesse contexto, cumpre observar que a minuta de contrato apresentada na presente Consulta Pública se assemelha, no que tange à aviação geral, aos editais das últimas duas rodadas. Importa considerar que, na modelagem das concessões aeroportuárias, os EVTEA não são vinculativos. O cenário desenhado nos Estudos reflete uma hipótese de conduta do concessionário num cenário de escassez de capacidade para acomodar a demanda, em um contexto complexo em que o sítio aeroportuário terá que ser reconfigurado para ampliar a capacidade e solucionar as incompatibilidades com o RBAC 154. Entretanto, existem outros caminhos de desenvolvimento possíveis para o sítio aeroportuário além daquele escolhido no EVTEA. Caberá, então, ao futuro concessionário, elaborar um plano de negócios e de desenvolvimento do sítio aeroportuário próprio, submetendo-se às regras contratuais de atendimento da demanda e correção das inconformidades, e ainda ao arcabouço legal vigente.

Com relação às sugestões da modelagem em bloco, ressalta-se que, conforme Art. 21 da Constituição Federal, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a infraestrutura aeroportuária. A União, por sua vez, tem a prerrogativa de pensar e planejar o setor e garantir a manutenção e sustentabilidade do sistema, bem como uma adequada prestação do serviço público. Nesse contexto, destaca-se que a modelagem em bloco permite o subsídio cruzado necessário a sustentabilidade do sistema de infraestruturas aeroportuárias no país. Por outro lado, a lógica da concessão em bloco não segue necessariamente a formação de blocos de aeroportos de um mesmo Estado. De fato, dos seis blocos apresentados no âmbito da Quinta e Sexta Rodadas de concessões, apenas o bloco Mato Grosso (Quinta rodada) apresenta tal configuração. Ressalta-se que, na quinta rodada de concessões, o Aeroporto de Macaé, localizado exatamente no Estado do Rio de Janeiro, cuja modelagem econômico-financeira apresentou VPL negativo, foi beneficiado ao compor o bloco sudeste juntamente com o Aeroporto de Vitória que suportou os investimentos e operação deficitária do Aeroporto de Macaé.

Por fim, ressalta-se ainda que o futuro concessionário terá que realizar todos os investimentos em todos os aeroportos do bloco necessários ao atendimento dos requisitos constantes no contrato de concessão, sob pena de incidência de multa, calculada com base em percentual da receita bruta da Concessionária, ou seja, de todo o bloco, conforme Anexo 3 do Contrato (Procedimentos para aplicação das penalidades de multa).

(grifo nosso)

4.8. Diante do exposto, nota-se que, ao contrário do alegado pelo interessado em sua impugnação, **não foram alegados aspectos referentes à legalidade do processo licitatório, mas tão somente de mérito administrativo**, qual seja, da discricionariedade do poder público para definir uma política pública seguindo critérios de conveniência e oportunidade.

4.9. Da modelagem da Concessão e composição do Bloco SP/MS/PA/MG;

4.10. Inicialmente, vale ressaltar que o Decreto nº 10.635, de 22 de fevereiro de 2021, que qualificou os aeroportos da presente rodada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI,

do Ministério da Economia, designou a ANAC como responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização, sob supervisão do Ministério da Infraestrutura, esse instituído como responsável pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem da desestatização dos aeroportos elencados.

4.11. Considerando o disposto no mencionado decreto, observa-se que os aeroportos ali listados poderiam ser concedidos individualmente ou em blocos, conforme decisão subsidiada pelos estudos de modelagem da desestatização. É o que se depreende do artigo 7º e o art. 9º, § 4º:

§ 4º Os empreendimentos públicos federais a que se referem os art. 7º e art. 8º poderão ser concedidos individualmente ou em blocos, conforme decisão que será subsidiada pelos estudos de modelagem da desestatização. (grifo nosso)

4.12. Os referidos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) foram, então, selecionados nos termos do Edital de Seleção nº 1/2021, do Ministério da Infraestrutura, de 26 de julho de 2021. Juntamente às diretrizes do Governo Federal, os EVTEA foram encaminhados à ANAC, por meio do Ofício nº 905/2021/GAB-SAC/SAC (SEI 6116860), de 20 de agosto de 2021.

4.13. Dessa forma, verifica-se que resta claríssima a competência normativamente atribuída à SAC-Minfra em relação à condução e aprovação dos estudos que subsidiaram a modelagem da concessão, conforme estabelece o Decreto nº 10.635/2021:

(...)

Art. 9º Fica a Agencia Nacional de Aviacao Civil - Anac responsável pela execução e pelo acompanhamento das medidas de desestatização dos empreendimentos públicos federais do setor aeroportuário de que tratam o art. 7º e o art. 8º, nos termos do disposto no § 1º do art. 6º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, sob a supervisão do Ministério da Infraestrutura, conforme o art. 19 e seguintes do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

§ 1º Fica o Ministério da Infraestrutura responsável pela condução e pela aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem das medidas de desestatização referidas nos art. 7º e art. 8º.

4.14. Assim, ingressa a impugnante em prerrogativa inalienável do poder público de definir a modelagem a ser estabelecida no edital e no futuro contrato de concessão, conjecturando possuir maiores condições para julgar o melhor interesse público baseado em pressuposições acerca das operações futuras nos aeroportos concedidos.

4.15. Nesse sentido, alega ainda a impugnante que “A finalidade da formação de blocos nas concessões aeroportuárias seria agrupar ativos que possuem coesão e sinergia.”, aduzindo conclusão estabelecida do que parece ser mero juízo de valor, novamente não amparada em Lei.

4.16. Ora, conforme demonstra a SAC/Minfra na resposta supramencionada, a modelagem de blocos serve a propósitos de sustentabilidade de todo o sistema, possuindo a União, como responsável por definir as políticas públicas do setor aeroportuário, o dever de zelar pela coesão e sinergia não apenas dos blocos de aeroportos envolvidos no Edital nº 01/2022, mas no sistema como um todo, delineando, dentro do mérito administrativo, a modelagem que melhor confere satisfação ao interesse da coletividade.

4.17. Ademais, observa-se que a concepção de um estudo dessa natureza pressupõe a adoção de premissas de natureza técnica, econômica e ambiental que não apenas constituem elementos da avaliação da viabilidade do projeto, como também permeiam, em alguns aspectos, o objeto da concessão, o rol de direitos e obrigações estabelecidos e a matriz de alocação de riscos que moldam o processo licitatório e o Contrato.

4.18. Assim, em conformidade às decisões de políticas de governo, à cargo do Ministério da Infraestrutura (portanto, exorbitando à competência desta Agência), parte dessas premissas foram endogenizadas nos documentos jurídicos desta rodada de concessão.

4.19. Nesse sentido, destacam-se as seguintes cláusulas editalícias:

1.32. As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados aos respectivos Complexos Aeroportuários e/ou aos Blocos de Aeroportos objeto da Concessão e à sua exploração, disponibilizados no sítio da ANAC, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de especificação da Concessão, não apresentando qualquer caráter vinculativo que responsabilize o Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.

4.20. Assim, face ao conteúdo dos questionamentos apresentadas na impugnação em tela – repita-se, fundamentalmente atrelados aos EVTEAs conduzidos pela SAC/Minfra e de natureza não vinculante –, ratifica-se que esta Comissão não tem competência para rever ou alterar a definição governamental sobre quais e como os ativos deverão ser desestatizados, estando restrita à competência decisória sobre acontecimentos da fase externa do processo licitatório, mais especificamente sobre o instrumento convocatório e seu cumprimento, o que não incluiria a elaboração dos EVTEA, os quais subsidiam a fase interna da licitação, não havendo agora repercussão no andamento do Leilão.

4.21. Esta Comissão Especial de Licitação não ignora que, conforme preceitos do direito administrativo brasileiro, a discricionariedade administrativa de que se valeu o Governo Federal demanda conjugação com demais princípios legais e constitucionais de referência, dentre os quais a imprescindível necessidade de suficiente fundamentação, bem como adoção da razoabilidade e proporcionalidade.

4.22. Nada obstante, é inegável que a decisão governamental pela concessão de aeroportos em blocos a partir da 5^a rodada foi devidamente fundamentada e apresentada pelo Ministério da Infraestrutura à ANAC, em diferentes documentos técnicos disponíveis à consulta pública. Desde então, foram desestatizados, sob esse mesmo modelo, trinta e quatro ativos distribuídos em seis contratos.

4.23. A título exemplificativo, esta CEL pode citar a Nota Técnica Nº 35/2018/DPR/SAC-MTPA (disponível no processo 00058.016714/2018-10, que instruiu a 5^a rodada de concessões) e Nota Técnica Nº 51/2021/DPR/SAC (que instrui o processo 00058.045189/2021-37). Nesses documentos técnicos – repita-se, todos disponíveis à consulta por qualquer interessado e devidamente validados pelos órgãos de controle interno e externo do Governo Federal – o Ministério da Infraestrutura destacou diferentes e relevantes vantagens na licitação de aeroportos em blocos, publicizando os motivos determinantes à sua escolha discricionária:

- Possibilitar a inclusão no programa de concessão uma série de ativos que não alcançariam viabilidade econômica para concessões individuais;
- Promover investimentos privados a aeroportos de menor porte;
- Viabilizar ou incrementar voos regulares em aeroportos de menor porte a partir de oferta de infraestrutura adequada;
- Melhoria na gestão e eficiência de um maior número de aeroportos, incluindo os de menor porte;
- Reduzir o déficit da Infraero a partir da concessão ao setor privado de ativos cuja operação, pela empresa pública, é deficitária;
- Desonerar o poder público de investimentos em infraestrutura aeroportuária;
- Gerar ganhos de escala na gestão de um grupo de aeroportos pelo mesmo concessionário;
- Promover a formação de centros regionais de conexão de voos (hubs) e novas rotas alimentadoras (feeders);
- Agilidade na realização de investimentos em aeroportos com restrições operacionais;
- Alavancar o desenvolvimento econômico, social regional;
- Trazer melhorias ao passageiro usuário dos aeroportos de menor porte.

4.24. Diante de todo exposto, não merecem prosperar os argumentos da impugnante acerca da presença de vício legal na modelagem proposta. Resta evidenciado que todas as críticas apontadas ao longo do item B da impugnação em questão adentra o âmbito do mérito administrativo, consistindo em competência da administração pública representada pela SAC/Minfra, nos termos do Decreto nº 10.635/2021 e Decreto-Lei nº 200/1967.

4.25. Aviação geral no Aeroporto de Congonhas.

4.26. No que toca aos argumentos trazidos pela impugnante acerca da existência de ilegalidade no Edital do Leilão nº 01/2022 quando da exclusão das operações de aviação geral do âmbito do Aeroporto de Congonhas, de início, a Comissão Especial de Licitação informa que não identificou, nos documentos jurídicos publicados em 07 de junho de 2022, qualquer cláusula nesse sentido. Não há, na minuta de Contrato que integra o edital e que futuramente será ratificada pelo Poder Concedente e pela Concessionária qualquer disposição que retira do aeroporto em questão os prestadores desse serviço, não tendo a impugnante logrado êxito em demonstrar materialmente o dispositivo editalício ou contratual contra o qual se insurgue.

4.27. A argumentação constante nesse ponto da impugnação gravita em torno das premissas apresentadas pela Secretaria Nacional de Aviação Civil nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, onde, em tese, as operações de aviação geral não teriam sido consideradas. Posto isso, é imperioso reiterar, conforme apresentado acima, que (i) esta CEL não dispõe de competência para discutir ou revisar os estudos mencionados e (ii) tais estudos não integram, para quaisquer fins, o Edital impugnado, como expressamente dita o seu já citado item 1.32, que se transcreve novamente dada a importância:

1.32. As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados aos respectivos Complexos Aeroportuários e/ou aos Blocos de Aeroportos objeto da Concessão e à sua exploração, disponibilizados no sítio da ANAC, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da Concessão, não apresentando qualquer caráter vinculativo que responsabilize o Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.

4.28. Dessa forma, as partes somente se vinculam às disposições efetivamente dispostas no Contrato de Concessão, a ser endossado de forma voluntária e bilateral. O modelo de concessão administrativa ora em análise atribui expressamente ao concessionário os riscos negociais decorrentes da assunção do contrato, restando ao proponente realizar os estudos, levantamentos, projetos e investimentos necessários para a prestação do serviço público. Bem por isso, mais uma vez, a Comissão registra que não adentrará sobre questões exclusivamente vertidas nos EVTEAs, nem mesmo sobre possíveis “defeitos específicos na documentação técnica” mencionada no item E da impugnação, pois não contaminam os documentos jurídicos sujeitos à impugnação.

4.29. Mesmo assim, indo além, por questões de eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e buscando investigar e aprofundar sobre a origem de eventual insurgência da impugnante acerca do tratamento dado pelo Edital do Leilão nº 01/2022 àqueles que exploram áreas do sítio de Congonhas para operações de aviação geral, a Comissão encontrou, a bem da verdade, definições contratuais diametralmente opostas à queixa feita. Isso porque a Minuta de Contrato não apenas carece de regra excludente desse serviço, como trouxe, no item 3.1.7, o dever da futura concessionária sub-rogar todos os contratos de cessão de áreas vigentes hoje naquele sítio, observado o disposto nos subitens 3.1.7.1 e 3.1.7.1.2, nos seguintes termos e condições:

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 nº 93, de 20 de julho de 2020, do Ministério da Infraestrutura.

4.30. Com efeito, não foi identificado no edital ou em seus anexos (que são única e exclusivamente aqueles listados no seu item 1.6[1]), disposição ilegal ou mesmo que afronte direitos da impugnante, os quais, salvo melhor juízo, parecem devidamente tratados e endereçados pelo item 3.1.7 acima reproduzido.

4.31. No mais, importa mencionar que o assunto em tela foi objeto de Representação com pedido de medida cautelar por parte da ABAG junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, conforme pode-se observar na documentação constante do Processo Administrativo de número 00058.028363/2022-68.

4.32. Na oportunidade, a Corte de Contas conheceu da Representação formulada pela ABAG e, no mérito, considerou improcedente, restando prejudicada a medida cautelar pleiteada. Em exame da matéria, o Tribunal de Contas, conforme exposto no Ofício 22052/2022-TCU/Seproc (7202524), redundou nas seguintes conclusões acerca do assunto:

- i) não há obrigação legal de se fazer uma reserva de mercado para a aviação geral em qualquer aeroporto;
- ii) a aviação comercial atende um número muito maior de usuários do que a aviação geral;
- iii) há outros aeroportos que atendem a aviação geral próximos à cidade de São Paulo;
- iv) os contratos vigentes entre a Infraero e as empresas de aviação geral no aeroporto de Congonhas serão sub-rogados ao futuro concessionário, conforme minuta do contrato de

concessão;

v) a solução constante no EVTEA não é vinculativa, ou seja, o futuro concessionário terá liberdade para a exploração do aeroporto, desde que atenda as exigências do contrato de concessão e dos normativos da Anac;

vi) a aviação geral ainda terá direito pelo menos aos chamados slots de oportunidade em Congonhas;

4.33. Em apresentação de suas considerações acerca das questões suscitadas, a ANAC, por meio da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA (Ofício nº 5/2022/AUD-ANAC), acrescentou esclarecimentos complementares. A SRA apresentou o seguinte trecho da resposta à contribuição nº 19.044:

A ANAC igualmente agradece a contribuição. Entendemos não ser necessária tal prescrição, uma vez que, **havendo demanda de aviação geral a ser atendida nos aeroportos, e decorrente interesse comercial por parte da Concessionária em auferir receitas dessa operação, entende-se haver no contrato os incentivos para que tal infraestrutura seja por ela disponibilizada, sem a necessidade de dispositivo contratual específico para reserva de áreas.** O processo de elaboração dos projetos de desenvolvimento do sítio aeroportuário devem ser objeto de consulta aos interessados. Dessa forma, entende-se que as preocupações levantadas quanto a Aviação Geral estão adequadamente tratadas no Contrato de Concessão.

(grifos nossos)

4.34. Assim, a SRA esclareceu que “eventual reserva de capacidade a um segmento específico da aviação significaria, potencialmente, um favorecimento artificial e uma solução sub-ótima do ponto de vista de exploração da infraestrutura”. Reiterou ainda que os requisitos contratuais, ao contrário, buscam a adequação e o crescimento da capacidade aeroportuária, em termos de nível de serviço de Terminais de Passageiros e especificações mínimas da infraestrutura, ao mesmo tempo em que possibilitam os incentivos à Concessionária para auferir as receitas advindas da demanda de aviação geral, a partir dos seus interesses comerciais de exploração do sítio.

4.35. Adicionalmente, a SRA ressaltou que a concorrência pelo uso da infraestrutura em aeroportos congestionados é uma constante em diversos países: “Nos principais aeroportos do mundo onde há limitação de infraestrutura para processar a demanda potencial, pode se verificar tendência para a priorização da aviação comercial em relação à aviação geral – que, de outra parte, também acaba ocupando outros aeroportos na mesma região de forma quase exclusiva, com vantagens do ponto de vista econômico, operacional, etc. Esse é o caso, por exemplo, de Paris, Londres, Nova York, Los Angeles, Tóquio, etc., grandes metrópoles como São Paulo.”

4.36. Ainda nesse contexto, destacou-se que a presente rodada de concessão inclui aeroportos, também situados em zonas urbanas privilegiadas, cuja infraestrutura é majoritariamente voltada à aviação geral e que passarão por melhorias conforme previsão de investimento descrita na minuta de contrato e demandas comerciais que ocorram ao longo do período de concessão.

4.37. Ante o exposto, entende-se que as respostas dadas aos questionamentos interpostos pela ABAG no âmbito da Consulta Pública nº 13/2021 e da Representação junto ao TCU demonstram que os aspectos relacionados à Aviação Geral já foram adequadamente acomodados e, inclusive, já foram submetidos ao controle de legalidade por parte do Tribunal de Contas da União, conforme já mencionado nesta decisão.

4.38. Dos impactos dos Estudos de Viabilidade sobre a futura concessão

4.39. Ao longo do tópico D de sua impugnação, a interessada busca, de maneira sucinta, estabelecer correlação entre os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental e a concessão do serviço público em andamento. Argui, para tanto, que:

4.40. Se o EVTEA adotado na licitação contempla a supressão da aviação em geral em Congonhas (como o faz), isso sugere que o edital e o contrato admitiriam essa solução, bem como que o futuro concessionário poderia realizar investimento com retorno financeiro baseado em tal solução. Daí serem imperiosas a alteração do edital e do contrato, para e a correção das premissas do modelo de exploração aeroportuária, que, como indicado acima não pode admitir ou levar à extinção da aviação geral em Congonhas. A correção do EVTEA é imprescindível para evitar contradição que implicará insegurança para o setor e para a própria concessão e levará a inevitáveis litígios no futuro.

4.41. Sem que a Comissão deva ou possa adentrar sobre o conteúdo dos EVTEAs, pelas razões dispostas ao longo de toda esta Decisão, cumpre destacar que o exercício interpretativo proposto pela impugnante não pode se impor à absoluta literalidade do Edital do Leilão n. 01/2022. Mais uma vez, as claras e precisas disposições do instrumento convocatório a esse respeito devem ser reproduzidas, vez que esta CEL segue adstrita de maneira cabal ao documento:

1.32. As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados aos respectivos Complexos Aeroportuários e/ou aos Blocos de Aeroportos objeto da Concessão e à sua exploração, disponibilizados no sítio da ANAC, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de especificação da Concessão, não apresentando qualquer caráter vinculativo que responsabilize o Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.

1.33. As Proponentes são responsáveis pela análise direta das condições dos respectivos Complexos Aeroportuários integrantes dos Blocos e de todos os dados e informações sobre a exploração da Concessão, bem como pelo exame de todas as instruções, condições, exigências, leis, decretos, normas, especificações e regulamentações aplicáveis ao Leilão e à Concessão, devendo arcar com seus respectivos custos e despesas, inclusive no tocante à realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos.

4.42. Com efeito, as dilações da impugnante acerca de um futuro e hipotético tratamento que venha a ser dado pela ANAC no curso da gestão do contrato de concessão em desacordo com a expressa previsão do edital não podem ser cogitadas pela Comissão a título de ilegalidade suficiente à paralisação do certame ou revisão de seu instrumento convocatório.

5. CONCLUSÃO

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

[1] 1.6. Constituem parte integrante deste Edital, os seguintes Anexos:

- Anexo 1 - Manual de Procedimentos do Leilão;
- Anexo 2 - Modelo de Solicitação de Esclarecimentos do Leilão;
- Anexo 3 - Modelo de Procuração;
- Anexo 4 - Modelo de Procuração (Proponentes em Consórcio);
- Anexo 5 - Modelo de Procuração (Proponentes Estrangeiras);
- Anexo 6 - Modelo de Carta de Apresentação de Garantia da Proposta;
- Anexo 7 - Termos e Condições Mínimas do Seguro-Garantia;
- Anexo 8 - Modelo de Fiança Bancária;
- Anexo 9 - Modelo de Apresentação de Proposta Econômica (escrita);
- Anexo 10 - Modelo de Ratificação de Proposta Econômica;
- Anexo 11 - Modelo de Carta de Apresentação dos Documentos de Habilitação;
- Anexo 12 - Modelo de Declarações Preliminares;
- Anexo 13 - Modelo de Declarações Preliminares para Assistência Técnica;
- Anexo 14 - Modelo de Declaração Formal de Expressa Submissão à Legislação Brasileira e de Renúncia de Reclamação por via Diplomática;
- Anexo 15 - Modelo de Declaração de Capacidade Financeira;
- Anexo 16 - Modelo de Carta Subscrita por Operador Aeroportuário;
- Anexo 17 - Instruções para o Termo de Compromisso de Constituição de Sociedade de Propósito Específico;
- Anexo 18 - Modelo de Declaração de Compromisso de Contratação de Assistência Técnica às Operações Aeroportuárias;
- Anexo 19 - Requisitos Mínimos do Estatuto Social;
- Anexo 20 - Modelo de Carta de Declaração de Equivalência;
- Anexo 21 - Modelo de Carta de Declaração de Inexistência de Documento Equivalente e de Declaração de Inexistência de Débitos Fiscais e Trabalhistas;
- Anexo 22 - Lista mínima de bens;
- Anexo 23 - Lista de Documentos e Instruções para Preenchimento e Entrega;
- Anexo 24 - Minuta do Contrato de Concessão.



Documento assinado eletronicamente por **Jacqueline de Azevedo Silva, Presidente da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2022**, em 10/08/2022, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Isaac Nogueira, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2022**, em 10/08/2022, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Silva Fiorillo, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2022**, em 10/08/2022, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Priscilla Brito Silva Vieira, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2022**, em 10/08/2022, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marilia Kehrle Soares, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2022**, em 10/08/2022, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Murad Romano, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2022**, em 10/08/2022, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Romano Massignan Berejuk, Membro da Comissão Especial de Licitação - Edital do Leilão nº 01/2022**, em 10/08/2022, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **7544502** e o código CRC **FD0C5BA2**.