



**PARECER SEI Nº 4361/2020/ME**

Brasília, 27 de março de 2020

**Assunto:** Consulta Pública nº 03/2020, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que apresenta as minutas de Edital de Licitação, Contrato de Concessão e respectivos Anexos relativos à concessão da ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos de Curitiba (PR), Foz do Iguaçu (PR), Navegantes (SC), Londrina (PR), Joinville (SC), Bacacheri (PR), Pelotas (RS), Uruguaiana (RS) e Bagé (RS), formando o Bloco Sul; dos aeroportos de Goiânia (GO), São Luís (MA), Teresina (PI), Palmas (TO), Petrolina (PE) e Imperatriz (MA), formando o Bloco Central; e dos aeroportos de Manaus (AM), Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Tabatinga (AM), Tefé (AM) e Boa Vista (RR), formando o Bloco Norte.

**Acesso:** Público.

Processo SEI nº 10099.100201/2020-70

## **1. Introdução**

1. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Consulta Pública nº 03/2020, da Agência Nacional, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório nos termos de suas atribuições, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019 [1].
2. A mencionada consulta pública trata de minutas de Edital de Licitação, Contrato de Concessão e respectivos Anexos relativos à concessão da ampliação, manutenção e exploração de vinte e dois aeroportos separados nos seguintes blocos:
  - Bloco Sul: possui nove aeroportos, sendo eles, Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina e Bacacheri, no Paraná; Navegantes e Joinville, em Santa Catarina; e Pelotas, Uruguaiana e Bagé, no Rio Grande do Sul;
  - Bloco Norte: possui sete aeroportos, formado por Manaus, Tabatinga e Tefé, no Amazonas; Rio Branco e Cruzeiro do Sul, no Acre; Porto Velho (RO) e Boa Vista (RR), totalizando sete terminais; e
  - Bloco Central: possui seis aeroportos, incluindo, Goiânia (GO), Palmas (TO), Teresina (PI),

## 2. Da Análise

### 2.1. Das Informações Gerais

3. Os aeroportos que serão concedidos foram habilitados no processo de desestatização a partir da publicação do Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019, que qualificou vinte e dois aeroportos da presente rodada no âmbito do Programa Nacional de Desestatizações (PND). O citado decreto em seus §§ 2º e 3º do art. 11, estabelece que tais aeroportos poderão ser concedidos em bloco ou individualmente, conforme decisão subsidiada pelos estudos de modelagem da desestatização e mediante decisão do Ministério da Infraestrutura. *In verbis*:

Art. 13. Fica a Agência Nacional de Aviação Civil - Anac responsável pela execução e pelo acompanhamento das medidas de desestatização de que trata o art. 11, sob a supervisão do Ministério da Infraestrutura.

(...)

§ 2º Os empreendimentos públicos federais a que se refere o art. 11 poderão ser concedidos individualmente ou em blocos, conforme decisão subsidiada pelos estudos de modelagem da desestatização.

§ 3º O Ministério da Infraestrutura será responsável pela condução e pela aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem das medidas de desestatização de que trata o art. 11.

4. Nesse contexto, o Ministério da Infraestrutura publicou em 18 de março de 2019, o Edital de Chamamento Público nº 2/2019 para empresas e consórcios interessados em elaborar os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para os 22 aeroportos qualificados no citado decreto. O Edital já define, a priori, que os 22 aeroportos seriam agrupados em três blocos, quais sejam, Sul, Central e Norte, citados anteriormente e conforme Figura 1.

Figura 1: Disposição espacial, no Brasil, dos aeroportos a serem concedidos nos Blocos Sul (em vermelho), Central (em laranja) e Norte (em verde).

## AEROPORTOS DA 6ª RODADA



Fonte: Documentos disponibilizados no âmbito da presente consulta pública.

5. No entanto, há que se destacar que não há no documentação disponibilizada no âmbito da Consulta Pública em tela, assim como nas páginas do Ministério da Infraestrutura[2] e do Programa de Parcerias para Investimento (PPI)[3] documento que explicita como foi definido os aeroportos que comporiam cada bloco por parte do Ministério da Infraestrutura. Por outro lado, da análise conjunta de todos os documentos é possível depreender que haverá, dentro de cada bloco, subsídio cruzado entre os aeroportos que o formam. Ademais, considerou-se, na formação de cada bloco, as vocações de cada aeroporto e a integração com os demais modos de transporte. O Quadro 1 traz algumas informações sobre os três blocos integrantes da presente consulta pública.

Quadro 1: Alguns valores constantes nos documentos disponibilizados na Consulta Pública Anac nº 03/2020. Valores monetários em milhares de Reais.

	Sul	Central	Norte
--	-----	---------	-------

<b>(a) Lance Mínimo (R\$)</b>	516.278,07	49.696,45	43.736,99
<b>(b) Prazo (anos)</b>	30	30	30
<b>(c) Valor do Contrato (R\$)</b>	8.954.000,94	4.503.989,62	4.058.068,96
<b>(d) Garantia de Proposta (R\$)</b>	89.540,01	45.039,90	40.580,69
<b>(e) G. de Proposta - d/c (%)</b>	1,00%	1,00%	1,00%
<b>(f) Garantia de Execução (R\$)</b>	75.898,47	37.165,91	33.398,32
<b>(g) G. de Execução - f/c (%)</b>	0,85%	0,83%	0,82%
<b>(h) Capital Social Mínimo - CSM (R\$) *</b>	668.531,82	244.101,18	355.020,86
<b>(i) Integralização de CSM (R\$) **</b>	878.535,28	94.863,60	251.786,37
<b>(j) Ressarcimento pelos estudos (R\$)</b>	30.741,24	22.681,27	24.396,93
<b>(k) Pagamento à Infraero (R\$) ***</b>	297.106,62	-	166.877,85
<b>(l) Operador - movimentação mínima ****</b>	5 milhões	1 milhão	1 milhão

Fonte: Documentos disponibilizados pela Anac na presente consulta pública.

\* Capital Social Mínimo é formado pelo valor do lance vencedor acrescido dos valores mostrados no quadro acima.

\*\* A integralização do valor aqui mostrado de CSM deve ocorrer até a assinatura do contrato. A totalidade do CSM deve ser integralizada até o 48º mês da data de eficácia do contrato.

\*\*\* Pagamento feito à Infraero para realização de programas de adequação de efetivo.

\*\*\*\* Movimentação mínima de passageiros em pelo menos um ano, nos últimos cinco anos, em um aeroporto – requisito de habilitação técnica para participar do certame.

6. Um mesmo proponente poderá ganhar os três blocos, e os atuais concessionários aeroportuários poderão participar do certame.
7. Os participantes poderão formar consórcio para participar do certame, sendo que, dentre os consorciados, deverá haver um operador aeroportuário que tenha movimentado, em pelo menos um dos últimos cinco anos, em um aeroporto, o número de passageiros disposto no Quadro 1. O operador aeroportuário deve ter participação de pelo menos 15% do consórcio.
8. O critério para definir o vencedor do leilão é o de maior valor de contribuição inicial, sendo que cada bloco tem um valor mínimo para o lance, conforme mostrado no Quadro 1. Este valor deve ser pago integralmente em até 15 dias da data de assinatura do contrato (cláusula 2.13 da minuta de contrato).
9. A minuta de contrato define o valor do contrato como sendo o montante “correspondente ao valor presente das Receitas Tarifárias e Não-Tarifárias estimadas para todo o prazo da concessão”, tendo efeito apenas indicativo e não podendo ser utilizado para pleitear recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

## 2.2. Da Participação no Leilão

10. A qualificação técnica para participar no leilão, conforme as minutas disponibilizadas na presente consulta pública, resume-se à experiência na movimentação de passageiros em terminal aeroportuário. Nesse sentido, o operador aeroportuário deve ter experiência mínima de cinco anos atuando num mesmo aeroporto, tendo movimentado, em pelo menos um dos últimos cinco anos, cinco milhões de passageiros (para o bloco Sul) e um milhão de passageiros (para os demais

blocos).

11. Como relatado anteriormente, no caso de participação em consórcio, um dos consorciados deve ser operador aeroportuário com a experiência e a movimentação descritas no parágrafo anterior, de forma que a participação do operador no consórcio não pode ser inferior a 15%.
12. Sobre o mesmo tema, a então Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Fazenda, sucedida por esta Seae/ME, emitiu o seguinte entendimento, consubstanciado no Parecer SEI nº 43/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF, de 11 de julho de 2018[4], *in verbis*:

“11. Esta Secretaria entende que tal obrigação pode implicar uma diminuição na competitividade do certame, na medida em que pode representar uma barreira à participação de alguns operadores aeroportuários que, a despeito de cumprirem os requisitos exigidos de experiência e de movimentação de passageiros, não tenham disponibilidade financeira-orçamentária para se constituir em 15% de um consórcio proponente.

12. Nesse sentido, com o intuito de promover a maior competitividade possível no certame, a Seprac recomenda que a Anac considere a possibilidade de que o proponente não seja necessariamente operador aeroportuário – no caso de participação individual no leilão – ou, em caso de participação em consórcio, não seja obrigatória a participação de operador aeroportuário. Para garantir a qualidade na operação do aeroporto, a agência pode requerer, como requisito para participação no certame, compromisso do proponente em contratar, para fazer a operação do bloco de aeroportos, operador aeroportuário com os requisitos de experiência e de movimentação de passageiros exigidos pela Anac.

13. Algo semelhante à recomendação acima é o que faz a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, que, nos leilões para arrendamento de terminal portuário, não exige que o proponente seja operador portuário, mas tão somente compromisso de que contratará operador portuário pré-qualificado”.

13. Em resposta à sugestão da Seprac/MF, a Anac dispôs o seguinte, *in verbis*[5]:

“(…) esclarecemos que conforme regra já estabelecida nas licitações aeroportuárias realizadas, o consórcio participante deve ter ao menos um operador aeroportuário presente, de forma a, conjuntamente com as regras de porte operacional mínimo, garantir que o consórcio vencedor tenha experiência técnica suficiente para a prestação adequada dos serviços aeroportuários. Nesse sentido, deve-se notar que a participação acionária no consórcio faz com que o operador de fato tenha que empenhar recursos próprios no projeto, o que tende a contribuir com um melhor alinhamento de incentivos entre os sócios que passam a administrar o aeroporto: o operador não auferir ganhos apenas por prestar um serviço, mas passa a se interessar pelo bom desempenho conjunto do ativo, o que é, em última análise, interessante para os demais sócios e para toda a sociedade”.

14. Como se depreende da resposta da agência, a intenção é garantir que o operador, ao fazer parte do consórcio, tenha mais incentivos para prestar um serviço adequado. A despeito do nobre objetivo pretendido, tal mecanismo deve ser contrabalançado com uma maior concorrência *pelo* mercado, que se manifesta em uma maior quantidade de participantes no certame. Dessa forma, ao se obrigar que cada consórcio obrigatoriamente tenha dentre seus participantes um operador aeroportuário, reduz-se potencialmente o número de *players* no leilão. Acrescente-se que, ao obrigar que tal

operador tenha, no mínimo, 15% de participação do consórcio, implica potencialmente retirar do certame os operadores que, eventualmente, não disponham de capacidade financeira no momento.

15. Ainda em termos de concorrência, dessa vez a concorrência *no* mercado, dada a quantidade de aeroportos em leilão na presente rodada (22 aeroportos), a exigência para aqui tratada para participação no leilão implica uma reduzida concorrência entre os concessionários, tendo em vista o número limitado de operadores aeroportuários aptos a participar do certame. É dizer: no limite, sempre os mesmos operadores aeroportuários estarão atuando como parte das concessionárias, o que pode ensejar uma diminuição no incentivo à concorrência *no* mercado.
16. Acrescente-se que, em projetos desse vulto, parece pouco provável que um licitante vencedor tenha menos incentivo a prestar um serviço adequado apenas porque não conta, dentre seus consorciados, com um operador aeroportuário. Afinal, teve que vencer um procedimento licitatório e terá que operar os aeroportos segundo os parâmetros contratuais e sob estrita fiscalização por parte da Anac.
17. Especificamente quanto aos leilões, são mecanismos dinâmicos e eficientes utilizados na comercialização de bens em mercados complexos, sendo um método baseado na competição, buscando-se o maior benefício possível. É um método que sinaliza ao mercado o preço de um bem cujo valor é de difícil determinação. Nesse sentido, os interessados buscarão a forma mais eficiente de participar do leilão, precificando as eficiências da qual dispõem para se sagrarem vencedores. Dessa forma, ao determinar, a priori, uma regra de formação de consórcio - necessidade operador aeroportuário com participação de, no mínimo, 15% no consórcio - a um só tempo é reduzida a concorrência no certame, já que há menos players disponíveis, diminuindo-se a efetividade do leilão; e é diminuída a liberdade na tomada de decisão dos agentes privados.
18. Por tudo isso, sopesando a concorrência *pelo* e *no* mercado aos incentivos a uma adequada prestação de serviço, esta Seae reafirma a sugestão de forma que não haja obrigatoriedade de que o proponente seja operador aeroportuário – ou que, no caso de consórcio, não seja obrigatória a participação de consorciado que seja operador aeroportuário –, havendo compromisso dos proponentes de contratar operador aeroportuário que detenha os requisitos de experiência e movimentação de passageiros requeridos pela agência.

### 2.3. Da Contribuição Inicial ao Sistema

19. Como mencionado anteriormente, segundo a minuta de edital (item 5.12), o critério de julgamento é o maior valor de contribuição inicial ao sistema. A cláusula 4.23 e suas subcláusulas trazem os valores mínimos que podem ser ofertados para cada bloco, conforme pode ser visto no Quadro 1. Ou seja, a contribuição inicial ao sistema parte de um valor mínimo, que coincide com o valor mínimo que poderá ser ofertado no certame.
20. Acontece que a cláusula 2.12 da minuta de contrato dispõe o seguinte, *in verbis*:

“2.12. A Contribuição Inicial, decorrente da oferta realizada no Leilão, corresponde a:

- i. R\$ 516.278.067,20 (quinhentos e dezesseis milhões, duzentos e setenta e oito mil, sessenta e sete reais e vinte centavos) para o Bloco Sul;
- ii. R\$ 49.696.447,47 (quarenta e nove milhões, seiscentos e noventa e seis mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e quarenta e sete centavos) para o Bloco Central;
- iii. R\$ 43.736.988,96 (quarenta e três milhões, setecentos e trinta e seis mil, novecentos e oitenta e oito reais e noventa e seis centavos) para o Bloco Norte;”

21. Ou seja, da forma como está escrita a cláusula contratual acima, pode-se entender que a contribuição inicial ali descrita não se trata de mínimo, mas de valor definido. É dizer, mesmo que, no certame, os proponentes ofereçam valores maiores a título de contribuição inicial ao sistema – sendo muito provável que o façam, dado que esse é o critério de julgamento do leilão, qual seja, maior contribuição inicial ao sistema – o valor a título de contribuição inicial será o exposto nos subitens “i” a “iii” da cláusula 2.12 explicitada acima.
22. Dessa forma, esta Seae recomenda à Anac que reescreva a cláusula, deixando claro que os valores ali expostos tratam de valores mínimos de contribuição inicial ao sistema, sendo que o valor correspondente a esse título para cada bloco será, de fato, o montante ofertado pelo licitante vencedor de cada bloco.

### 3. Conclusões

23. O presente parecer apresentou considerações sobre os documentos disponibilizados na Consulta Pública Anac nº 03/2020, que trata de minutas de edital de licitação, contrato de concessão e respectivos anexos relativos à concessão da ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos de Curitiba (PR), Foz do Iguaçu (PR), Navegantes (SC), Londrina (PR), Joinville (SC), Bacacheri (PR), Pelotas (RS), Uruguaiana (RS) e Bagé (RS), formando o Bloco Sul; dos aeroportos de Goiânia (GO), São Luís (MA), Teresina (PI), Palmas (TO), Petrolina (PE) e Imperatriz (MA), formando o Bloco Central; e dos aeroportos de Manaus (AM), Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Tabatinga (AM), Tefé (AM) e Boa Vista (RR), formando o Bloco Norte.
24. As sugestões feitas pela Seae podem ser assim brevemente sintetizadas:
- Recomenda-se à Anac avaliar a não obrigatoriedade de que o proponente seja operador aeroportuário – ou que, no caso de consórcio, não seja obrigatória a participação de consorciado que seja operador aeroportuário –, havendo compromisso dos proponentes de contratar operador aeroportuário que detenha os requisitos de experiência e movimentação de passageiros requeridos pela agência;
  - Sugere-se deixar claro, no item 2.12 do contrato, que os valores ali expostos tratam de valores mínimos de contribuição inicial ao sistema, sendo que o valor correspondente a esse título para cada bloco será, de fato, o montante ofertado pelo licitante vencedor de cada bloco.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA

Coordenador

Documento assinado eletronicamente

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Secretário-Adjunto de Advocacia da Concorrência e Competitividade

Documento assinado eletronicamente

CÉSAR COSTA ALVES DE MATTOS

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Com redação dada pelo Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019.

[2] Estudos e Documentos - 6ª Rodada, disponível em <https://www.infraestrutura.gov.br/estudos-e-documentos/2-uncategorised/8385-evtea-6a-rodada.html>. Acesso em 26/03/2020.

[3] 6ª Rodada de Concessões Aeroportuárias - Blocos Sul, Norte I e Central, disponível em <https://www.ppi.gov.br/6-rodada-de-concessoes-aeroportuarias-blocos-sul-norte-i-e-central>. Acesso em 26/03/2020.

[4] O mencionado parecer foi exarado no âmbito da Audiência Pública Anac nº 11/2018, que tratou das minutas de edital de licitação, contrato de concessão e respectivos anexos relativos à concessão da ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, Aracaju/SE, João Pessoa/PB, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE, formando o Bloco Nordeste; dos aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ, formando o Bloco Sudeste; e dos aeroportos de Cuiabá/MT, Sinop/MT, Barra do Garças/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT, formando o Bloco Centro-Oeste. Tais blocos consubstanciaram a 5ª rodada de concessões aeroportuárias.

[5] Esse trecho está no relatório com as respostas às contribuições recebidas na Audiência Pública Anac nº 11/2018.

Disponível em <https://www.anac.gov.br/participacao-social/consultas-publicas/audiencias/2018/aud-11/AP112018RAC.pdf>. Acesso em 19 de março de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **César Costa Alves de Mattos, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 27/03/2020, às 18:38, 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 Messa Peixoto da Silva, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 27/03/2020, às 18:43, 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 **Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador(a)-Geral**, em 27/03/2020, às 18:48, 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 **Jônatas Bezerra de Souza, Coordenador(a)**, em 27/03/2020, às 18:50, 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://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?)





[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](#), informando o código verificador **7195997** e o código CRC **38940BBF**.

---

Referência: Processo nº 10099.100201/2020-70

SEI nº 7195997