

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA CONCESSÃO PÚBLICA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CABO FRIO/RJ**

*Ref.: Concorrência Pública nº 001/2023*

*A/C: Ilmo. Sr. Guilherme Teixeira de Mello*

*Presidente da Comissão Especial de Licitação – CEL*

**AEROPART PARTICIPAÇÕES AEROPORTUÁRIAS S.A.**, sociedade anônima inscrita no CNPJ/MF sob o nº 12.779.675/0001-60, com sede na Avenida Rio Branco, 147, Centro – Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20040006, neste ato representada na forma de seu estatuto social, por seus Diretores, o Sr. Carlos Gdalevici Junqueira, brasileiro, casado, portador do documento de identidade nº 201144379-2, expedido pelo CREA/RJ, inscrito no CPF/MF sob o nº 074.739.717-19, telefone (21) 3852-2558, endereço eletrônico carlos.junqueira@aeropartsa.com, e o Sr. Francisco José Robertson Pinto, brasileiro, divorciado, portador do documento de identidade nº 033346, expedido pelo CREA/RJ, inscrito no CPF/MF sob o nº 504.895.507-20, telefone (21) 3852-2558, endereço eletrônico fjrpto@gmail.com, vem, perante V. Sa., apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** da Concorrência Pública nº 001/2023, promovida pelo Município de Cabo Frio/RJ, o que faz com fundamento no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/1993 e no item 10.1 do Edital, pelos motivos de fato e direito a seguir expostos.

## I. DA TEMPESTIVIDADE

1. Inicialmente, é importante demonstrar a tempestividade da presente Impugnação para os fins do art. 41, §2º da Lei nº 8.666/1993<sup>1</sup> e do item 10.1<sup>2</sup> do Edital da Concorrência Pública nº 001/2023 (“Edital”).

2. O dispositivo da lei, replicado no Edital, prevê que a licitante deverá protocolar o pedido de impugnação, sob pena de decadência, até o segundo dia útil que anteceder a data fixada para abertura dos envelopes de habilitação, no caso, 11/07/2023, devendo a Comissão Especial de Licitação julgar e responder a impugnação em até 3 (três) dias úteis.

3. Sendo assim, é manifestamente tempestiva esta Impugnação, protocolada na presente data, uma vez que o prazo para a licitante impugnar os termos do Edital findará apenas em 07/07/2023.

4. Registra-se, ainda, que a Comissão Especial de Licitação deve julgar e responder esta Impugnação em até 3 (três) dias úteis, sendo que a abertura dos envelopes de habilitação fica condicionada a apresentação, pela Comissão Especial de Licitação, de respostas a todos os pedidos de impugnação que tenham sido devidamente apresentados, nos termos do item

---

<sup>1</sup> Lei nº 8.666/1993:

“Art. 41 A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 11.

§ 2o Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.”

<sup>2</sup> 10.1. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar este EDITAL.

10.1.1. Eventual impugnação ao EDITAL, caso apresentada por qualquer cidadão, deverá ser protocolada na sede da CEL ou por meio eletrônico, pelo e-mail [comissao.especial@cabofrio.rj.gov.br](mailto:comissao.especial@cabofrio.rj.gov.br), com antecedência mínima de 5 dias úteis da data estabelecida para a abertura dos envelopes de habilitação, sob pena de decadência do direito de impugnar o presente Edital, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis.

10.1.2. Caso apresentada por qualquer PROPONENTE, deverá ser apresentada até o segundo dia útil antes da data agendada para recebimento dos ENVELOPES, sob pena de decadência do direito de impugnar o presente EDITAL.

10.4 do Edital, sob pena de invalidação dos atos praticados no âmbito da Concorrência Pública nº 001/2023.

## II. DO OBJETO DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

5. O Município de Cabo Frio/RJ (“Município”), por meio do Gabinete do Prefeito e da Comissão Especial de Licitação (“CEL”), publicou no Diário Oficial do Município (“DOM”) de 02/06/2023, o Aviso de Licitação referente à Concorrência Pública nº 001/2023 (“Concorrência Pública”), cujo escopo é a *“celebração de Contrato de Concessão de serviços públicos de administração das atividades aeroportuárias, operação, manutenção, segurança da aviação civil, segurança operacional e exploração comercial no Aeroporto Internacional de Cabo Frio”*. Na mesma data, foram também disponibilizados no sítio da Prefeitura de Cabo Frio os documentos licitatórios, a saber, o Edital e seus respectivos anexos<sup>3</sup>.

6. Consoante será demonstrado na presente Impugnação, o Edital está maculado por vícios de legalidade e por falhas gravíssimas que impõem a suspensão da licitação, retificação e republicação do Edital, com reabertura do prazo inicialmente estabelecido para elaboração e apresentação de proposta pelas licitantes, nos termos do art. 21, §4º da Lei nº 8.666/1993.

7. Em primeiro lugar, o Edital não prevê **prazo de vigência** determinado para a concessão do Aeroporto Internacional de Cabo Frio/RJ (“Aeroporto de Cabo Frio” ou “Aeroporto”), em desrespeito às determinações expressas nos arts. 18, inc. I<sup>4</sup> e 23, inc. I da Lei nº 8.987/1995. Além de violar o princípio da legalidade, a ausência de prazo no Edital também inviabiliza a adequada precificação do projeto pelas licitantes, em especial para fins de apresentação da proposta econômica.

---

<sup>3</sup> Disponíveis em: <<https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=1101>>.

<sup>4</sup> Lei nº 8.987/1995:

“Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;”

“Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;”

8. Note, ainda, que a ilegalidade ora apontada também resvala na estimativa do valor do contrato, que nos termos da cl. 2.19 do Anexo VI do Edital - Minuta do Contrato de Concessão, foi definido com base nas receitas tarifárias e não tarifárias estimadas *para todo o prazo da concessão*. Isto é, como o Edital não estabeleceu o prazo de vigência da Concessão, não há como estimar o valor do contrato, que serve de parâmetro para definição de requisitos para participação na Concorrência Pública.

9. A ilegalidade configurada na indefinição do prazo de vigência da concessão, impede que as licitantes elaborem suas propostas para participação na Concorrência Pública.

10. O Edital também não confere prazo suficiente para que os interessados possam (i) realizar a análise direta das condições do Aeroporto de Cabo Frio e de todos os dados e informações sobre a exploração da concessão<sup>5</sup>, (ii) examinar todas as instruções, condições, exigências, leis, decretos, normas, especificações e regulamentações aplicáveis à Concorrência Pública<sup>6</sup>; e (iii) elaborar suas propostas para participação na Concorrência Pública<sup>7</sup>, em afronta ao princípio da competitividade e, por consequência, ao princípio da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

11. O prejuízo causado pela **exiguidade temporal entre a publicação do Edital e a data fixada para a entrega dos envelopes** se demonstra ainda maior quando considerada a participação de licitantes estrangeiras<sup>8</sup> na Concorrência Pública. Isso porque, o Edital (itens 16.6 e 16.7) exige que qualquer documento em língua estrangeira deve ser acompanhado de

---

<sup>5</sup> Edital:

11.9. As PROPONENTES são responsáveis pela análise direta das condições do AEROPORTO 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 à LICITAÇÃO e à CONCESSÃO, devendo arcar com seus respectivos custos e despesas, inclusive no tocante à realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos.

<sup>6</sup> Vide item 11.9 do Edital, transcrito na nota anterior.

<sup>7</sup> Edital:

9.6. As proponentes são exclusivamente responsáveis pela elaboração de suas propostas, inclusive pelos levantamentos e investigações necessárias, e por qualquer omissão, erro, ou prejuízo dela decorrente, independente da realização da visita técnica.

<sup>8</sup> Edital:

13.1. Poderão participar da LICITAÇÃO, nos termos deste EDITAL, pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, devidamente autorizadas a funcionar no país, nos termos dos artigos 1.134 a 1.141 do Código Civil e do artigo 28, inciso V, da Lei Federal nº 8.666/1993, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, isoladamente ou em Consórcio, que demonstrem cumprir com todos os requisitos de habilitação previstos neste EDITAL, observadas as demais condições estabelecidas.

tradução para a língua portuguesa por tradutor juramentado, devidamente consularizado no Consulado Geral do Brasil do país de origem dos respectivos documentos, e registrado no cartório de Registro de Títulos e Documentos, procedimento que, como é de conhecimento desta i. CEL, demanda bastante tempo.

12. Outra irregularidade que precisa ser sanada no Edital se refere ao **Período de Transição**, já que a restrição temporal prevista na cl. 2.5 da Minuta do Contrato anexa ao Edital tem o condão de inviabilizar a fase de transição operacional no Aeroporto de Cabo Frio, uma vez o prazo de 60 dias de transição está vinculado ao término do contrato de concessão nº 007/2001, que findará em 18/10/2023. A ausência de garantia de transição operacional adequada, além de configurar afronta ao regramento aplicável, implica em risco à segurança dos usuários, colaboradores e população do entorno.

13. Há ainda ilegalidade editalícia no que toca à **inexistência de teto tarifário para “Tarifas para Aeronaves do Grupo II”**. A indefinição de teto tarifário constante do “Anexo II – Regime Tarifário” está em desacordo com a Resolução ANAC nº 392/2016, que estabelece que os Estados, Municípios, Distrito Federal e o Comando da Aeronáutica, enquanto delegatários, deverão estabelecer os valores das tarifas.

14. A ilegalidade ora apontada também ressoa na estimativa do valor do contrato, que nos termos da cl. 2.19 do Anexo VI do Edital - Minuta do Contrato de Concessão, foi definido com base *nas receitas tarifárias e não tarifárias estimadas* para todo o prazo da concessão, além de obstar que as licitantes elaborem suas propostas para participação na Concorrência Pública.

15. Verificou-se, por fim, que o estabelecimento do critério para aferição da qualificação econômico-financeira relativa à exigência de demonstração de patrimônio líquido está em desacordo com o art. 31, §§2º e 3º da Lei nº 8.666/1993, uma vez que a comprovação de patrimônio líquido no Edital está relacionada ao valor dos investimentos, quando, na realidade, deveria estar vinculada ao valor da contratação, por força da lei.

16. Por tais razões, a Concorrência Pública deve ser suspensa, a fim de (i) sejam sanadas as irregularidades e ilegalidades indicadas na presente Impugnação, (ii) republicado o Edital,

e (iii) reaberto o prazo inicialmente estabelecido para apresentação de propostas pelas licitantes.

17. É o que se passa a demonstrar.

### III. DA PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO

18. Notoriamente, a Administração Pública direta e indireta está submetida à observância de diversos princípios constitucionais e legais em sua atuação, dentre os quais se destaca, nesta ocasião, o princípio da motivação dos atos administrativos<sup>9</sup>.

19. Sobre o princípio da motivação, a lição do Professor CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO<sup>10</sup>:

“Dito princípio implica para a Administração o **dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato**, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existente a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo”.

20. Observa-se, contudo, que o Município de Cabo Frio tem procedido com a publicação de atos sem a devida justificativa, em prejuízo ao princípio da motivação ao qual está submetido e inobservância ao disposto no art. 5º da Lei nº 8.987/1995:

21. Em que pese a publicação de documento denominado “Ato Justificativo da Concessão dos Serviços Aeroportuários do Aeroporto Internacional de Cabo Frio/RJ” (“Ato Justificativo”), no Diário Oficial do Município (“DOM”)<sup>11</sup>, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal limitou-se a justificar a opção por nova concessão, em detrimento da retomada do serviço

---

<sup>9</sup> Cf. art. 2º da Lei nº 9.784/1999: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”.

<sup>10</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira; ANTÔNIO, Celso. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª edição. Editora Malheiros, 2008. p. 112-113.

<sup>11</sup> Diário Oficial do Município de 02/06/2023, Edição 705, Caderno II.

pelo Município sem, contudo, demonstrar a vantajosidade da opção; e a mencionar que todos os investimentos necessários à modernização da infraestrutura aeroportuária, além dos custos de operação e manutenção, serão assumidos pelo futuro vencedor do certame licitatório sem justificar as premissas e critérios adotados na Concorrência Pública, notadamente o objeto, área e prazo da concessão, conforme determina o art. 5º da Lei nº 8.987/1995:

*“Art. 5º - O poder concedente publicará, **previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo**”.*

22. Complementarmente a ausência de justificativas quanto ao prazo da concessão, no tópico IV.1 da presente Impugnação, trataremos da ilegalidade relativa à ausência de terminação de prazo de vigência da concessão.

23. Ainda, relevante mencionar que, para além de não haver justificativas quanto à área da concessão - o que, por si só, se revela grave falha editalícia - há uma incoerência entre a área da concessão definida no âmbito do Edital e no âmbito do Anexo VI.A do Edital - Plano de Exploração Aeroportuária ("PEA"):

Edital:

ÁREA DA CONCESSÃO: caracterizada pelo sítio aeroportuário e em conformidade com a descrição constante do Anexo I – Plano de Exploração Aeroportuária – PEA, do CONTRATO, incluindo faixas de domínio, edificações e terrenos, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais, administrativas e comerciais relacionadas à CONCESSÃO;

PEA:

2.1.23 Sítio Aeroportuário: área de terras no Município de Cabo Frio na qual está instalado o Aeroporto localizado na Estrada Velha do Arraial do Cabo, s/n Praia Sudoeste, Cabo Frio - RJ, 28900-000, bem como eventuais áreas contíguas que venham a ser incorporadas em eventual expansão do Aeroporto;

#### 4. Complexo Aeroportuário

4.1. A área patrimonial do Aeroporto Internacional de Cabo Frio é de 173,15 ha, conforme Plano Diretor do Aeroporto, aprovado pela Portaria nº 2.644/SIA, de 28 de agosto de 2019, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

24. Desta forma, é essencial que a CEL proceda à retificação da área da concessão, com a consequente republicação do Edital e reabertura dos prazos originalmente estabelecidos para que as licitantes possam elaborar e apresentar suas propostas na Concorrência Pública.

25. Certo é que as justificativas a serem prestadas pelo Município, inclusive, deveriam estar alicerçadas em estudos com a finalidade de resguardar a viabilidade técnica, ambiental e econômica do projeto, fomentando, desta forma, a participação do maior número de interessados na concorrência Pública, em observância ao princípio da competitividade.

26. Ademais, importante apontar que a versão do Edital publicado sofreu modificações também não justificadas pelo Município quando comparada com a minuta divulgada em sede de Consulta Pública<sup>12</sup>.

27. Especialmente no que toca a este ponto, oportuno frisar que o Município não procedeu à análise e publicação de respostas<sup>13</sup> às contribuições recebidas no âmbito da Consulta Pública, disponível entre de 09/11/2022 a 09/12/2022, e da Audiência Pública, ocorrida em 30/11/2022, como se demonstra do site do Portal de Transparência do Município de Cabo Frio, tendo o último andamento do portal ocorrido em 25/11/2022 (antes da realização da Audiência Pública e do término do prazo para recebimento de contribuições no âmbito da Consulta Pública)<sup>14</sup>:

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=864>>.

<sup>13</sup> Conforme informações constantes no Portal de Transparência do Município de Cabo Frio [transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=864](https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=864), em acesso realizado no dia 28/06/2023, às 17h40min.

<sup>14</sup> Ressalte-se que houve publicação da Ata de Sessão nº 01/2023 e Ata de Sessão nº 05/2023 na página do Portal da Transferência referente ao Chamamento Público nº 01/2022 (cf. [transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=599](https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=599)). Contudo, as questões formuladas pela Aeropart em sede de audiência pública e consulta pública não foram respondidas pelo Município em tais Atas.



transparencia.cabofrio.rj.gov.br | https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=864

PORTAL DA PREFEITURA - TRANSPARÊNCIA

PORTAL DE LICITAÇÕES - Lista de licitações.

Início / Acesso a informação / Portal de licitações / Lista de licitações / Detalhe

**LEILÃO - EXERCÍCIO: 2022 - EM ANDAMENTO** [Imprimir](#)

**Informações principais**

- TIPO:** MAIOR LANCE
- LOCAL DA ABERTURA:** SEDE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO
- VALOR ESTIMADO:** R\$ 1.118.611.421,00

**Informações do objeto**  
CONSULTA PÚBLICA PARA O TRAMITE DA NOVA CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CABO FRIO.

**Forma de publicação** | Responsáveis | Andamentos

| Publicação | Tipo                        | Descrição                  |
|------------|-----------------------------|----------------------------|
| 08/11/2022 | DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO | AVISO DE CONSULTA PÚBLICA  |
| 16/11/2022 | DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO | AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA |

**Arquivos disponíveis**

| Descrição                           | Extensão | Tamanho | Arquivos                 |
|-------------------------------------|----------|---------|--------------------------|
| MINUTA DE EDITAL - CONSULTA PÚBLICA | PDF      | 38MB    | <a href="#">Download</a> |

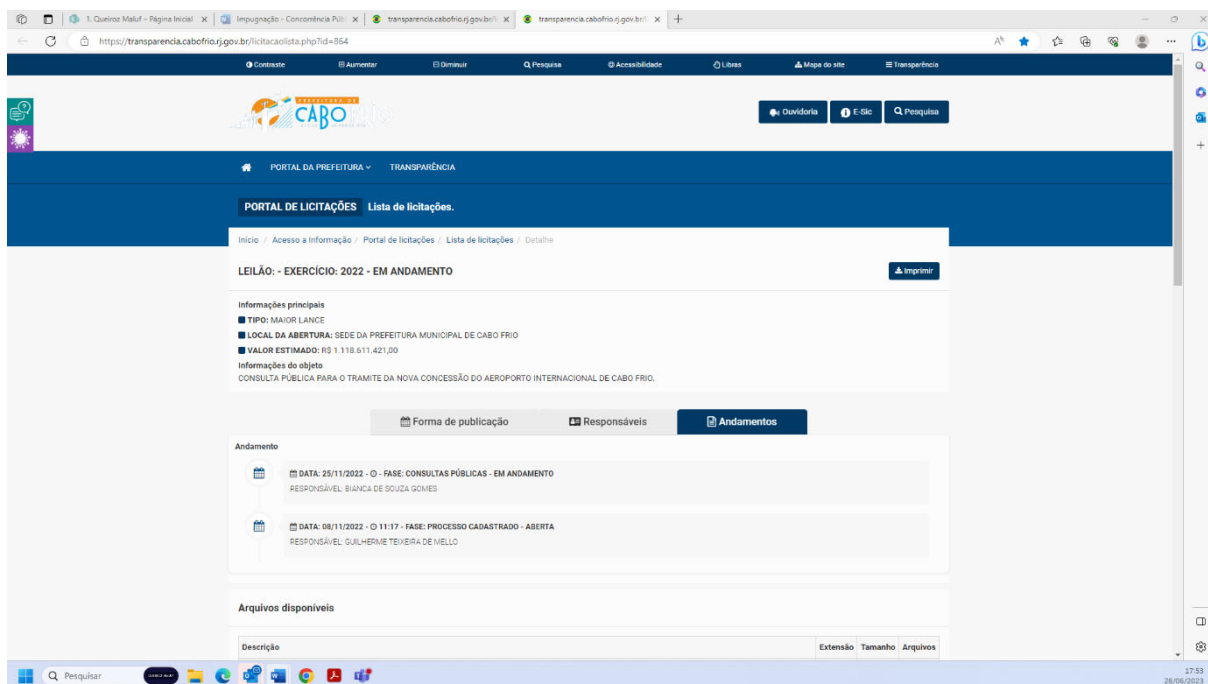
transparencia.cabofrio.rj.gov.br | https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=864

PORTAL DA PREFEITURA - TRANSPARÊNCIA

|  |     |       |                          |
|--|-----|-------|--------------------------|
| AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA                                   | PDF | 255KB | <a href="#">Download</a> |
| CONSORCIO MAR AZUL - CADERNO 1 - ESTUDOS DE MERCADO          | PDF | 5MB   | <a href="#">Download</a> |
| CONSORCIO MAR AZUL - CADERNO 2 - ESTUDOS DE ENGENHARIA E AFI | PDF | 21MB  | <a href="#">Download</a> |
| CONSORCIO MAR AZUL - CADERNO 3 - ESTUDOS AMBIENTAIS          | PDF | 12MB  | <a href="#">Download</a> |
| CONSORCIO MAR AZUL - CADERNO 4 - AVALIAÇÃO ECONÔMICO-FINANCE | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| CONSORCIO MAR AZUL - CADERNO 5 - ESTUDOS DE VIABILIDADE JURÍ | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR01-00_SITUACAOATUAL                                | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR02-00_APATRIATUAL                                  | PDF | 830KB | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR03-00_ZONEAMENTOFUNCIONAL                          | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR04-00_PBZR   | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR05-00_ALT-01                                       | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR06-00_ALT-02                                       | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR07-00_ALT-03                                       | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR08-00_ALT-04                                       | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR09-00_ALTERNATIVASELECIONADA                       | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR10-00_1ªFASE-A_2023                                | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR11-00_1ªFASE-B_2024                                | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR12-00_2ªFASE_2028                                  | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR13-00_3ªFASE_2038                                  | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |
| A4_SBCB_PR14-00_IMPLANTACAOFINAL                             | PDF | 1MB   | <a href="#">Download</a> |

[Voltar](#)

Qual o seu nível de satisfação com essa informação?



28. Quanto às alterações do Edital promovidas após o período de Consulta Pública, ressalta-se aquelas relativas ao valor de outorga fixa e o prazo determinado para a concessão, conforme relacionado abaixo:

| MINUTA DO EDITAL (Consulta Pública)  | EDITAL PUBLICADO (Concorrência nº 001/2023)  |
|--|--|
| <b>7. PRAZO DO CONTRATO</b>  | <b>7. PRAZO DO CONTRATO</b>  |
| 7.1. O prazo da CONCESSÃO é de <b>26 (vinte e seis) anos e 1 (um) mês</b> , contados da expedição da ORDEM DE SERVIÇO, prorrogáveis, a critério do PODER CONCEDENTE, respeitadas hipóteses e condições contempladas no CONTRATO. | 7.1. O prazo da CONCESSÃO <b>terá início na data da expedição da ORDEM DE SERVIÇO, e termo final em 10/06/2049.</b>  |
| <b>19. DA PROPOSTA ECONÔMICA</b>   | <b>19. DA PROPOSTA ECONÔMICA</b>   |
| 19.1. A PROPONENTE deverá indicar, na sua PROPOSTA ECONÔMICA, o VALOR DE OUTORGA FIXA a ser paga ao PODER CONCEDENTE conforme os termos do ANEXO I deste EDITAL e deverá considerar:   | 19.1. A PROPONENTE deverá indicar, na sua PROPOSTA ECONÔMICA, o VALOR DE OUTORGA FIXA a ser paga ao PODER CONCEDENTE conforme os termos do ANEXO I deste EDITAL e deverá considerar: |

|  |  |
|--|--|
| <p>i. Que o VALOR DE OUTORGA FIXA não poderá ser menor que <b>R\$ 14.575.041,00</b> (DATA-BASE), sob pena de desclassificação do PROPONENTE.</p> | <p>I. Que o VALOR DE OUTORGA FIXA não poderá ser menor que <b>R\$ 11.189.977,00</b> (onze milhões, cento e oitenta e nove mil, novecentos e setenta e sete reais), tendo como data-base a data da entrega das propostas, sob pena de desclassificação do PROPONENTE.</p> |
|--|--|

29. Como já mencionado, não foram identificadas, contudo, as justificativas para tais modificações. No Ato Justificativo, único documento publicado pelo Município nesse sentido, não há a indicação do prazo da concessão (cf. item IV.1 desta Impugnação) ou as razões para a modificação do valor da outorga.

30. Adicionalmente, o Município também não justificou as razões pelas quais não adotou a inversão de fases na presente licitação.

31. Cabe destacar que a inversão de fases em processos licitatórios está em consonância com os parâmetros de boas práticas adotadas pela Administração Pública. Isso porque, ao adotar a inversão, a Administração é poupada da necessidade de análise de todos os documentos de habilitação apresentados pelas licitantes, restringindo-se apenas ao envelope de habilitação da licitante vencedora.

32. A título exemplificativo, em todas as rodadas de concessão de aeroportos da Agência Nacional da Aviação Civil (“ANAC”) a proposta econômica foi analisada anteriormente à habilitação. Para além do âmbito federal, assim também procedeu o Estado de São Paulo na licitação do complexo aeroportuário referente aos blocos noroeste e sudeste (Concorrência Pública Internacional nº 01/2021), adotando a inversão de fases prevista no art. 18-A da Lei nº 8.987/1995.

33. Desse modo, considerando os ganhos em eficiência e economicidade proporcionados pela inversão, caberia à municipalidade justificar as razões pelas quais considerou que a não inversão seria mais vantajosa no presente caso.

34. A necessidade de tal justificativa reside também no fato de que o Edital e seus respectivos anexos são oriundos de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI nº 01/2022)<sup>15</sup>, de modo que a não inversão poderia privilegiar a vencedora do PMI, razão pela qual é imprescindível a justificativa da manutenção de fases diretas por parte do Município.

35. Por fim, verifica-se que o Município adotou exigência de qualificação técnica incompatível com a vocação do Aeroporto para aviação offshore (asa rotativa). Conforme relacionado abaixo, a referida exigência, originalmente prevista no Edital colocado em Consulta Pública, foi retirada na versão do Edital publicada, sob a justificativa de ampliação da competitividade na licitação:

| MINUTA DO EDITAL (Consulta Pública)  | EDITAL PUBLICADO (Concorrência nº 001/2023)  |
|--|--|
| <b>D. DA HABILITAÇÃO TÉCNICA</b>   | <b>D. DA HABILITAÇÃO TÉCNICA</b>   |
| (i) Aeródromo que tenha movimentado o mínimo de *** passageiros/ano, sendo que pelo menos *** passageiros tenham sido transportados por aeronaves de <b>asa rotativa (helicópteros)</b> e pelo menos *** passageiros tenham sido provenientes da aviação regular (quantitativo correspondente a até 50% dos praticados atualmente pelo Aeroporto); | (i) Aeródromo que tenha movimentado o mínimo de 97.000 (noventa e sete mil) passageiros/ano (correspondente à 50% do quantitativo anual atual.); |

36. Sobre o tema, vale ressaltar que a Comissão Especial de Concessão Pública do Aeroporto Internacional de Cabo Frio, por ocasião do julgamento dos Estudos apresentados no âmbito do PMI nº 01/2022, concluiu a respeito da aviação offshore que:

“É notavelmente prestigiada a **vocação para aviação offshore**, que se revela contundente vetor de desenvolvimento, face aos potenciais da região, que possibilita o atendimento a demanda petrolífera tanto da Bacia de Campos, quanto da Bacia de Santos, que se encontra em franca expansão em volume de

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaolista.php?id=599>>.

operações, inclusive para os lotes pré-sal. A ampliação projetada para o Terminal de Passageiros principal levaria sua dimensão para 6000m<sup>2</sup> já na primeira fase do projeto.” (p. 27)<sup>16</sup>.

37. Verifica-se, portanto, que o próprio Município havia reconhecido a vocação do Aeroporto de Cabo Frio para a aviação offshore. A retirada de tal exigência de qualificação técnica deveria, portanto, ter sido devidamente motivada pelo Município, inclusive quanto a suposta ausência de prejuízo para a execução do objeto do Contrato com a exclusão de percentual de passageiros transportados por helicópteros.

38. Ante a ausência de motivação em relação aos itens indicados, é imperioso que o Município proceda com a devida motivação das questões ora apontadas, promovendo, assim, a complementação e republicação do Ato Justificativo, bem como a retificação e republicação do Edital, com a consequente reabertura de prazo inicialmente estabelecido para entrega de propostas pelas licitantes.

#### **IV. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO**

##### ***IV.1. Ausência de prazo determinado no instrumento convocatório e na minuta contratual***

39. Para além das questões preliminares, verifica-se que o Edital está maculado por vício de legalidade que impõe a correção e republicação do instrumento convocatório, uma vez que tanto o Edital, quanto a Minuta do Contrato não indicam o prazo determinado para a concessão, em desrespeito à legislação aplicável.

40. Nos termos do item 7.1 do Edital, restou definido que:

7.1 O prazo da Concessão terá início na data da expedição da Ordem de Serviço, e termo final em 10/06/2049.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <[https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacao/licitacao\\_lista.php?id=599](https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacao/licitacao_lista.php?id=599)>.

41. Não há, portanto, delimitação acerca do prazo de vigência da concessão no Edital. A Minuta do Contrato disponibilizada pelo Município<sup>17</sup>, por sua vez, dispõe que:

2.16. O CONTRATO terá prazo de vigência **de 26 (vinte e seis) anos e 1 (um) mês**, contados a partir da data de emissão da ORDEM DE SERVIÇO.

2.17. Nos termos do item 4.7 do CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO, o prazo final da CONCESSÃO, já incluindo eventual prorrogação, **não poderá ultrapassar a data final do CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO**.

2.18. O presente CONTRATO poderá ser assinado antes do término do contrato de concessão firmado com a operadora anterior do AEROPORTO. No entanto, a sua eficácia apenas ocorrerá com a ORDEM DE SERVIÇO, que será emitida, necessariamente, após o término do contrato firmado com a operadora anterior.

42. A partir de tais disposições, verifica-se que os termos delimitados no Edital acerca do prazo de vigência da concessão não convergem com as previsões da Minuta do Contrato, sendo que nenhum dos documentos editalícios indicam de forma clara o prazo de vigência da concessão.

43. Em primeiro lugar, há contrariedade entre as disposições do item 7.1 do Edital e a cl. 2.16 da Minuta do Contrato. O Edital não define o prazo de vigência da concessão, mas a Minuta do Contrato estabelece o período de “26 (vinte e seis) anos e 1 (um) mês”.

44. Subsiste ainda contradição entre as cls. 2.16 e 2.17 da Minuta do Contrato. Conforme transcrito acima, a cl. 2.17 estabelece que o prazo da concessão não poderá ultrapassar a data final do Convênio de Delegação nº 25/2014 (“Convênio”).

45. Contudo, considerando **(i)** que o Convênio terminará em 10/06/2049<sup>18</sup>; **(ii)** que a cl. 2.17 relacionou o termo final do Contrato ao término do Convênio; **(iii)** que não há

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/licitacaoalista.php?id=1101>>.

<sup>18</sup> Conforme cl. 17.1, “O presente instrumento entrará em vigor no dia 10 de junho de 2014, com eficácia legal após a publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União [...]”.

possibilidade de renovação do Convênio atual<sup>19</sup> **(iv)** que o procedimento licitatório tem prazo variável, de acordo com a interposição de recursos e medidas judiciais e extrajudiciais que podem impactar em seu trâmite; **(v)** o prazo para o cumprimento das formalidades necessárias para a formalização do Contrato, não se podendo prever a data de assinatura do contrato; **(vi)** que não se pode prever o prazo de transição operacional, que, de acordo com a Minuta do Contrato, pode se estender até término do prazo do contrato de concessão nº 007/2001; **(vii)** que não se pode prever a data de emissão da ordem de serviço; é possível concluir que **não haverá viabilidade para a vigência da concessão durante o prazo de 26 anos e 1 mês previsto na cl. 2.16**, razão pela qual há contradição entre as cls. 2.16 e 2.17 da Minuta do Contrato.

46. A ausência de delimitação do prazo de vigência da concessão afronta diretamente as legislações aplicáveis ao caso, a saber, a Lei nº 8.987/1995 e o Decreto nº 7.624/2011, e inviabiliza a correta precificação do projeto por parte das licitantes, em especial para fins de apresentação da proposta econômica, sendo o que se passa a demonstrar.

#### **(a) Violação aos dispositivos da Lei nº 8.987/1995**

47. Conforme disposto no art. 2º, inciso II da Lei nº 8.987/1995, a concessão de serviço público é caracterizada pela *“delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”*.

48. Nesse sentido, os artigos 18 e 23 da Lei nº 8.987/1995 apontam para a necessidade de que tanto os editais, quanto os contratos prevejam o prazo da concessão:

*“Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:*

---

<sup>19</sup> Nos termos da cl. 16.1 do Convênio de Delegação nº 25/2014, celebrado em 15/05/2014, *“O prazo da presente delegação é de 35 (trinta e cinco) anos, improrrogável, sem prejuízo de solicitação de nova delegação pelo interessado, que deve ser requerida com, no mínimo, 12 (doze) meses de antecedência do término da vigência deste instrumento”*.

*I - o objeto, metas e **prazo da concessão**;*

*(...)*

*Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:*

*I - ao objeto, à área e ao **prazo da concessão**;*

*(...)”*

49. Conforme apontado pela doutrina, a previsão de “prazo determinado” disposta nos artigos acima significa exatamente a noção de um período previamente estipulado, de modo que **o contrato de concessão não pode ser por tempo impreciso ou presumido**, devendo ainda **ser expressamente estipulado desde o edital**. Nesse sentido, explica EGON BOCKMANN MOREIRA<sup>20</sup> que:

“Prazo determinado” significa um período previamente estipulado, ao cabo do qual o contrato atinge os fins a que se destina e se extingue espontaneamente. As variáveis endógenas do contrato autorizam a projeção fidedigna desse lapso que resulta numa das formas de extinção do contrato administrativo. A incidência do *dies ad quem* traz consigo todas as consequências fático-jurídicas daí derivadas, inclusive a desconstituição do status de concessionário (Lei nº 8.987/1995, art. 35, I, e §§). **Isso importa dizer que o contrato não pode ser por tempo impreciso ou presumido. O prazo contratual deve ser expressamente estipulado, desde o edital.**”

50. Considerando que o Edital e a Minuta do Contrato não estipulam corretamente o prazo de vigência da concessão, observa-se que houve desrespeito às disposições da Lei nº 8.987/1995, em especial aos arts. 18, inc. I e 23, inc. I.

51. Com efeito, a inobservância da Lei nº 8.987/1995 por parte do Município implica no reconhecimento de violação ao **princípio da legalidade**, ao qual a Administração Pública se encontra vinculada.

---

<sup>20</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações*. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 135.



52. Conforme indicado pela doutrina, o princípio da legalidade (CRFB/88, art. 5º, II) significa que a Administração Pública está subordinada aos ditames da lei em sua atuação. Veja-se, a respeito, a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>21</sup>:

*"(a) princípio da legalidade – Este princípio basilar no Estado de Direito, como é sabido e ressabido, **significa subordinação da Administração à lei**; e nisto cumpre importantíssima função de garantia dos administrados contra eventual uso desatado do Poder pelos que comandam o aparelho estatal.*

53. Uma vez que não foram observadas as previsões da Lei nº 8.987/1995 em relação ao prazo da concessão, conclui-se que o Edital e seus anexos estão maculados por vício de legalidade que enseja a retificação dos respectivos documentos, com consequente republicação do Edital, e a reabertura do prazo inicialmente estabelecido para apresentação de propostas pelas licitantes.

54. Conforme já mencionado na apresentação do objeto da presente Impugnação, a ilegalidade também produz consequências quanto à estimativa do valor do contrato, que nos termos da cl. 2.19 da Minuta do Contrato de Concessão, foi definido com base nas receitas tarifárias e não tarifárias estimadas *para todo o prazo da concessão*.

55. Assim sendo, como o Edital não estabeleceu o prazo de vigência da Concessão, não há como estimar o valor do contrato, que serve de parâmetro para definição de requisitos para participação na Concorrência Pública.

#### **(b) Inviabilidade de precificação do projeto para apresentação de proposta econômica**

56. Adicionalmente, a ausência de prazo determinado para a concessão inviabiliza a correta precificação do projeto por parte das licitantes, especialmente para fins de avaliação econômico-financeira do projeto e apresentação da proposta econômica consubstanciada na oferta de outorga fixa.

---

<sup>21</sup> Cf. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 868/869.

57. Consequência direta da inviabilidade de precificação do projeto e elaboração de proposta econômica é a ofensa ao princípio da competitividade, corolário da licitação, segundo o qual, a Administração Pública deve promover e ampliar o acesso ao procedimento licitatório para o maior número de licitantes. O princípio da competitividade, como é de conhecimento desta i. CEL, tem como objetivo alcançar a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, em homenagem ao princípio da economicidade e eficiência, e em cumprimento ao disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993<sup>22</sup>.

58. Em comentário ao tema, MARÇAL JUSTEN FILHO elucida que não se admite a concessão com prazo indeterminado justamente porque o prazo é fator fundamental para a definição da viabilidade financeira do projeto e cálculo da taxa de retorno do investimento<sup>23</sup>. Adicionalmente, EGON BOCKMANN MOREIRA<sup>24</sup> explica que:

“Também prevista no inciso II do art. 2º da Lei nº 8.987/1995, a expressão “prazo determinado” dá tom fundamental às concessões comuns do serviço público. **O contrato de concessão exige a estipulação prévia de marco inicial e termo: a outorga de serviço público mede-se em lapsos certos.** Devido ao dispositivo legal em comento, no regime jurídico brasileiro não existem concessões de serviço público *ad aeternum* ou com prazo incerto (precárias). Mas há outro motivo: **sem esses dados cronológicos não é possível fazer as projeções dos investimentos (amortização e rentabilidade), da execução dos serviços e da entrega dos bens reversíveis.** Ou seja, **o período contratual é ‘um dos aspectos críticos do contrato,** constando do clausulado a indicação expressa da sua duração e do seu início. Normalmente, o seu início coincide com a assinatura do contrato e, no seu término, cessa a responsabilidade do

---

<sup>22</sup> Lei 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

<sup>23</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de Serviços Públicos – comentários às Leis nº 8.987 e 9.074, de 1995*. São Paulo: Dialética, 1997. p. 204.

<sup>24</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações*. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 135/136.

parceiro privado sobre a infraestrutura, retornando esta à esfera do domínio público'. Também por isso o prazo é determinado, pois a dúvida cronológica implicaria a precariedade do contrato.”

59. Adicionalmente, o Decreto nº 7.624/2011, em seu art. 6º, deixa explícito que o prazo de vigência da concessão deverá ser compatível com a amortização dos investimentos, (“*O prazo de vigência será estabelecido pelo poder concedente, no edital e no contrato de concessão, e deverá ser compatível com a amortização dos investimentos [...]”).*”).

60. Nesse sentido, a falha do presente Edital em relação a ausência de determinação do prazo da concessão não é mero erro formal, mas sim, ilegalidade explícita e crítica à participação das licitantes na Concorrência Pública, especialmente para fins de análise econômica do projeto e, principalmente, para elaboração da proposta econômica.

61. A título exemplificativo, considerando o valor estimado do Contrato de R\$ 1.118.611.421,00 (cl. 2.19 da Minuta do Contrato) e o período de vigência da concessão de 26 anos e 1 mês previsto (isto é, 313 meses), a futura concessionária tem expectativa de receber mensalmente, receita de, aproximadamente, R\$ 3.573.838,00.

62. Se tal prazo não for efetivamente assegurado, isso significará, para a futura concessionária, a perda mensal de mais de R\$ 3,5 mi em relação ao modelo econômico-financeiro elaborado pelas licitantes para apresentação de proposta econômica.

63. Considerando o cenário hipotético em que a adjudicatária da licitação apresente a proposta econômica tendo como premissa prazo de vigência de 26 anos e 1 mês, mas explore o serviço por apenas 25 anos – o que, como já se viu ao longo da presente Impugnação, é factível, haja vista a não fixação de prazo da concessão -, significará a **perda de R\$ 46.459.894,00 de receita.**

64. Portanto, a ausência de retificação do Edital em relação ao prazo de vigência, para além de perpetuar ilegalidades incompatíveis com o procedimento licitatório e ofender os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração

Pública, poderá ocasionar consequências extremamente gravosas ao Município, sobretudo porque:

- (i) as propostas serão apresentadas pelas licitantes considerando variáveis distintas, o que gerará uma distorção em relação a oferta de outorga apresentada. Nesse sentido, em razão do elevado risco, as propostas poderão ser, inclusive, subdimensionadas, uma vez que não há segurança jurídica acerca do prazo a ser considerado;
- (ii) as propostas apresentadas necessariamente conterão distorção em relação à variável tempo, o que levará a uma precificação incorreta do projeto que poderá ocasionar a prestação de serviços inadequados, inexecução contratual e, em último caso, a um cenário de devolução da concessão.

65. Considerando as consequências práticas acima indicadas, é imprescindível que o Município determine o prazo da concessão, a fim de assegurar a competitividade no certame e garantir que se obtenha a proposta mais vantajosa para Administração Pública, evitando-se distorções na Concorrência Pública.

66. Desse modo, considerando o efetivo prejuízo à formulação da proposta, nos termos do art. 21, §4º da Lei nº 8.666/1993, o Município deve proceder com a indicação exata do prazo da concessão, retificando e republicando o Edital, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido para a apresentação de propostas pelas licitantes, sob pena de nulidade da licitação por vício de legalidade.

#### ***IV.2. Insuficiência de prazo para a participação na Concorrência Pública e prejuízo às empresas estrangeiras***

67. Conforme disposto no item 13.1 do Edital, as pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, devidamente autorizadas a funcionar no país, entidades de previdência e fundos de investimento poderão participar da licitação individualmente ou em consórcio, desde que cumpram com os requisitos e condições previstos no Edital.

68. Contudo, o tempo concedido entre a data da publicação do Aviso de Licitação e do Edital e seus anexos, (02/06/2023) e a data agendada para a sessão pública (11/07/2023) é insuficiente para a participação de eventuais interessadas na Concorrência Pública.

69. Isso porque, nos termos do Edital, as proponentes são exclusivamente responsáveis pela elaboração de suas propostas, incluindo a realização de levantamentos e investigações necessárias (item 9.6 do Edital). Ainda de acordo com o Edital, caberá às proponentes a análise direta das condições do Aeroporto, 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 à LICITAÇÃO e à CONCESSÃO, devendo arcar com seus respectivos custos e despesas, inclusive no tocante à realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos (item 11.9 do Edital).

70. Note que, o prazo entre a publicação do Aviso de Licitação e do Edital e a data fixada para a entrega dos envelopes não é razoável para a realização de todos os levantamento e verificações necessários para a elaboração da proposta e participação da Concorrência Pública. A falha editalícia ora apontada, outrossim, constitui violação ao princípio da competitividade limitando a participação de potenciais interessados na Concorrência Pública e, via de consequência, à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

71. Conforme indicado pela doutrina, a ausência de prazo suficiente para participação na licitação é causa para impugnação do Edital. Elucida MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>25</sup> a respeito do tema:

“Os prazos mínimos fixados na Lei podem ser insuficientes para permitir a participação dos interessados. Nesse caso, poderá ser impugnada a licitação. [...] o particular pode pleitear à Administração que altere o prazo, visando a permitir aos possíveis interessados o cumprimento das exigências indispensáveis à participação no certame.  
[...]

---

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 347.

Se os particulares reputarem que o prazo é insuficiente ou inadequado, deverão manifestar-se em face da autoridade pública. **Esta não poderá manter o prazo original mediante simples e mera invocação de sua própria autoridade.** Deverá examinar os argumentos concretos e decidir em face deles pela manutenção ou ampliação dos prazos inicialmente fixados.”

72. Note-se que foi concedido apenas o prazo de 38 dias corridos para que os interessados em participar na licitação promovam a análise direta das condições do Aeroporto 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 à Licitação e à Concessão.

73. Há que se considerar especialmente que, além das exigências de habilitação previstas, a participação de empresas estrangeiras prescinde do atendimento de requisitos adicionais previstos no Edital, a saber, a consularização e tradução juramentada dos documentos em língua estrangeira, conforme itens 16.6 e 16.7:

16.6. Qualquer documento em língua estrangeira deve ser acompanhado de tradução para a língua portuguesa por tradutor juramentado, devidamente consularizado no Consulado Geral do Brasil do país de origem dos respectivos documentos, e registrado no cartório de Registro de Títulos e Documentos;

16.7. Os documentos estrangeiros provenientes de Estados Signatários da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, promulgada no Brasil por meio do Decreto Federal nº 8.660/2016, poderão substituir a necessidade de autenticação pelo respectivo consulado, referido no item acima, pela aposição da apostila de que tratam os artigos 3º e 4º da referida Convenção. A documentação e a respectiva apostila deverão ser traduzidas por tradutor juramentado.

74. Considerando que a consularização e a tradução juramentada são processos complexos que demandam tempo considerável de preparação pelas empresas estrangeiras, o prazo concedido pelo Município para a apresentação de propostas pelos interessados em

participar da concorrência Pública é desarrazoado e incompatível com o princípio da competitividade, basilar ao processo licitatório.

75. Importante destacar que o prazo de laboração de propostas na presente Concorrência Pública está muito aquém da média das rodadas de concessões aeroportuárias promovidas pela ANAC, conforme tabela elaborada a seguir:

| <b>Edital</b>  | <b>Aviso de Licitação<sup>26</sup></b> | <b>Sessão pública de leilão<sup>27</sup></b> | <b>Número de dias corridos</b> | <b>Inversão de Fases</b> |
|--|--|--|--------------------------------|--------------------------|
| Nº 01/2011<br>(1ª Rodada)                                    | 12/05/2011                             | 22/08/2011                                   | 102 dias                       | Sim                      |
| Nº 2/2011<br>(2ª Rodada)                                     | 15/12/2011                             | 06/02/2012                                   | 53 dias                        | Sim                      |
| Nº 01/2013<br>(3ª Rodada)                                    | 03/10/2013                             | 22/11/2013                                   | 50 dias                        | Sim                      |
| Nº 01/2016<br>(4ª Rodada)                                    | 01/12/2016                             | 16/03/2017                                   | 105 dias                       | Sim                      |
| Nº 01/2018<br>(5ª Rodada)                                    | 30/11/2018                             | 15/03/2019                                   | 105 dias                       | Sim                      |
| Nº 01/2020<br>(6ª Rodada)                                    | 18/12/2020                             | 07/04/2021                                   | 110 dias                       | Sim                      |
| Nº 01/2022<br>(7ª Rodada)                                    | 07/06/2022                             | 18/08/2022                                   | 72 dias                        | Sim                      |
| Nº 01/2023<br>(Relicitação<br>São Gonçalo<br>do<br>Amarante) | 08/02/2023                             | 19/05/2023                                   | 100 dias                       | Sim                      |

<sup>26</sup> Informações disponíveis no Diário Oficial da União, conforme edições dos dias 12/05/2011; 15/12/2011; edição extra de 03/10/2013; 01/12/2016; 30/11/2018; 18/12/2020; 07/06/2022 e 08/02/2023.

<sup>27</sup> Informações disponíveis em: <[https://www.b3.com.br/pt\\_br/produtos-e-servicos/negociacao/leiloes/licitacoes-publicas/licitacoes/em-andamento-e-anteriores/](https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/leiloes/licitacoes-publicas/licitacoes/em-andamento-e-anteriores/)>.

76. Observa-se, portanto, que as rodadas de concessões aeroportuárias promovidas pela ANAC conferiram, em média, 87 dias entre a publicação do edital e a realização da sessão pública, sendo que o menor período dado foi de 50 dias. Ainda assim, note-se da tabela acima que as rodas mais recentes têm ultrapassado o período de 100 dias para elaboração de propostas pelas licitantes.

77. Reitera-se, portanto, que o prazo de 38 dias corridos conferido pelo Município na Concorrência Pública é insuficiente e desarrazoado para a participação das empresas interessadas, especialmente as estrangeiras.

78. Desse modo, sob pena de inviabilização da efetiva competitividade nesta Concorrência Pública, é imprescindível que, além das correções necessárias e consequente republicação do Edital, o Município eleve o prazo concedido às licitantes para elaboração de suas propostas<sup>28</sup>.

#### ***IV.3. Restrição do prazo previsto para o Período de Transição***

79. Nos termos da cl. 2.5 da Minuta do Contrato, o Período de Transição terá início a partir da assinatura do contrato e *“durará até 60 dias, não devendo se estender em período superior ao término do prazo do contrato de concessão nº 007/2001, firmado com a antiga operadora do Aeroporto”*.

80. Em que pese a cl. 2.5 mencionar o prazo de “até 60 dias”, verifica-se que, ao vincular o Período de Transição ao término do prazo do contrato de concessão nº 007/2001, houve restrição direta ao tempo de transição.

---

<sup>28</sup> Reitera-se que a dilação de prazo, além de necessária, no presente caso, é prática permitida à Administração Pública responsável pelo estabelecimento dos prazos da licitação, considerando sempre o princípio da motivação dos atos administrativos. A título exemplificativo, menciona-se a Decisão nº 78, de 06/07/2011, publicada no Diário Oficial da União nº 130, seção 1, p. 3, de 08/07/2011, em que a Diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, alterou o cronograma de licitação da concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante.



81. Considerando que o término do referido contrato está previsto para 18/10/2023<sup>29</sup>, o Período de Transição deveria iniciar, no máximo, até 18/08/2023, a fim de garantir o prazo previsto para transição. Contudo, considerando:

- (i) que não houve inversão de fases na licitação, de modo que a CEL deverá **analisar os documentos de habilitação de todas as proponentes** antes da abertura dos envelopes da proposta econômica, não havendo previsão de prazo para tanto (item 23.3 do Edital);
- (ii) que eventual interposição de **recursos**, para além do prazo conferido às proponentes para tanto (item 25.2 do Edital) e **impugnação ao recurso** (item 25.5 do Edital), demandará também resposta por parte da CEL, não havendo previsão de prazo para tanto (item 25.6 do Edital);
- (iii) que, eventualmente, medidas judiciais e extrajudiciais em relação ao Edital possam ocorrer durante a licitação;
- (iv) que, mesmo após a homologação da licitação, a adjudicatária precisará cumprir as **formalidades necessárias à assinatura do Contrato**, no prazo de até **60 dias para tanto**, prorrogáveis uma vez pelo mesmo período (item 27.1 do Edital);

82. Diante do exposto, as chances de garantia efetiva do prazo de 60 dias para a fase de transição são extremamente baixas.

83. Nos termos do Plano de Transferência Operacional - Anexo IX, a futura Concessionária deverá elaborar o Plano de Transferência Operacional (PTO) em até 15 dias e o Plano de Ações Imediatas (PAI) em até 30 dias contados da assinatura do Contrato, sendo necessária, portanto, a garantia de que a futura adjudicatária disponha de tempo suficiente para elaboração dos referidos planos, inclusive para responder a eventuais alterações solicitadas pelo Município (itens 4.1 e 6.2 do Anexo IX da Minuta do Contrato de Concessão).

---

<sup>29</sup> Conforme consta do Decreto Municipal nº 7.056/2023 (publicado no DOM em 16/03/2023), a vigência do Contrato de Concessão nº 007/2001 foi prorrogada por 6 meses. Nos termos do Quarto Termo de Aditamento, publicado no DOM em 14/04/2023, o término do referido Contrato está previsto para 18/10/2023.

84. Observa-se que as rodadas de concessões aeroportuárias promovidas pela ANAC têm garantido períodos totais maiores do que o previsto neste Edital para a fase de transição operacional. A título exemplificativo, o contrato da 7ª Rodada (Edital nº 01/2022) previu que:

*“Seção V – Das Fases de Realização do Objeto*

*Subseção I – Da Fase I-A*

*2.20. Implementadas as condições de eficácia previstas no item 2.8 deste Contrato, terá início a Fase I-A, que contempla o procedimento de transferência das operações do Aeroporto, mediante os estágios abaixo previstos, observadas as especificações constantes do Anexo 7 – Plano de Transferência Operacional.*

*(...)*

*2.21. O **Estágio 1** consiste na apresentação do Plano de Transferência Operacional – PTO. A Concessionária deverá apresentar à ANAC, **em até 40 (quarenta) dias** após a Data de Eficácia do Contrato, o Plano de Transferência Operacional para a assunção de todas as atividades relacionadas a cada Aeroporto, contendo todas as informações exigidas no Anexo 7 – Plano de Transferência Operacional, o qual será analisado pela ANAC **em até 40 (quarenta) dias**. Caso sejam necessários ajustes e/ou esclarecimentos, a Concessionária e a ANAC **deverão observar os mesmos prazos de entrega e análise de novo plano**. Neste Estágio, os prepostos da Concessionária já podem ter livre acesso a todas as instalações dos Aeroportos, observadas as normas de segurança em vigor.*

*(...)*

*2.22. Uma vez verificada pela ANAC a aderência do Plano de Transferência Operacional ao contrato, terá início o **Estágio 2**, conforme detalhado no Anexo 7 – Plano de Transferência Operacional, cabendo à Concessionária a obrigação de executar as atividades previstas para este estágio, em especial, treinar e mobilizar mão-de-obra e adquirir os itens de estoque necessários para iniciar a assunção das atividades do Aeroporto.*

*2.22.1. O Estágio 2 da transferência do Aeroporto terá duração mínima de:*

*2.22.1.1. **45 (quarenta e cinco) dias** para os aeroportos com movimentação de passageiros igual ou superior a 1 mi/pax/ano; e*

2.22.1.2. **15 (quinze) dias** para os aeroportos com movimentação de passageiros menor que 1 mi/pax/ano”.

85. Nesse sentido, no mais restritivo dos cenários considerados (cl. 2.22.1.2), a concessionária ainda teria 95 dias de período de transição assegurados, sendo expressiva a diferença em relação ao presente Edital.

86. Ressalte-se que o período de transição é essencial para assegurar que a transferência operacional seja realizada sem interrupção das operações aeroportuárias e em observância às condições de segurança operacional, de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita e da facilitação do transporte aéreo, conforme objetivos destacados para o PTO na “Cartilha para Elaboração e Apresentação do Plano de Transferência Operacional – PTO” disponibilizada pela ANAC<sup>30</sup>.

87. Portanto, considerando que é de interesse do Município assegurar a transição eficaz das operações aeroportuárias entre o atual operador aeroportuário e a nova Concessionária a fim de garantir a continuidade e adequabilidade do serviço público, minimizando os impactos sobre os usuários em geral do Aeroporto e assegurando a segurança pública, é imprescindível a garantia mínima dos 60 dias para o Período de Transição, retirando a restrição relativa ao término do contrato de concessão nº 007/2001.

#### ***IV.4. Inexistência de teto tarifário e impacto sobre o valor estimado do Contrato***

88. Conforme disposto no Anexo IV – Tarifas Aeroportuárias da Minuta do Contrato de Concessão (“Anexo IV”), restaram definidas apenas as tarifas teto para “Aeronaves do Grupo I – Aviação Regular e Não-Regular”, sendo que, para as “Aeronaves do Grupo II”, não houve definição dos valores das tarifas, constando que:

“Em atenção à Resolução 392 da ANAC, os valores das tarifas aeroportuárias, para Aeronaves do Grupo II, de embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazia da carga importada e a ser exportada **serão**

---

<sup>30</sup> Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/documentos-de-apoio-ao-concessionario/cartilha-para-elaboracao-e-apresentacao-do-plano-de-transferencia-operacional-pto>>.

**estabelecidos, futuramente, em tratativas entre o futuro concessionário do Aeroporto e o delegatário do aeródromo”.**

89. Contudo, nos termos do art. 1º da Resolução ANAC nº 392/2016, cabe aos Estados, Municípios, Distrito Federal e ao Comando da Aeronáutica, enquanto delegatários da União, a determinação dos valores das tarifas:

Art. 1º Estabelecer o regime tarifário aplicável aos aeródromos públicos delegados aos **Estados, Municípios e Distrito Federal ou explorados pelo Comando da Aeronáutica.**

§ 1º Os valores das tarifas aeroportuárias de embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazia da carga importada e a ser exportada **deverão ser estabelecidos pelos delegatários dos aeródromos de que trata o caput deste artigo.**

90. Nesse sentido, a municipalidade não poderia remeter os valores das tarifas a tratativas futuras com a concessionária **sem, no mínimo, estipular os limites tarifários que deverão ser observados.**

91. A título exemplificativo, o Estado de São Paulo, enquanto delegatário da União<sup>31</sup>, promoveu recentemente a licitação do complexo aeroportuário referente aos blocos noroeste e sudeste, dentre os quais está inserido o Aeroporto de Presidente Prudente (SP), pertencente à mesma classe do Aeroporto de Cabo Frio (Classe II)<sup>32</sup>.

92. Conforme os documentos disponibilizados na Concorrência Pública Internacional nº 01/2021<sup>33</sup>, foram determinados no Anexo 05 “Tarifas Aeroportuárias” os tetos tarifários referentes às tarifas do Grupo I e do Grupo II, com base na Resolução ANAC nº 392/2016 e na Portaria nº 219/GC-5, de 27/03/2001 (aplicável aos casos de tarifas de armazenagem e

---

<sup>31</sup> Cf. Convênio de Delegação nº 003/2013, referente ao Aeroporto de Presidente Prudente (SBDN). Disponível em: <<https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transporte-aereo/outorgas-aerodromo/sao-paulo/convenio-de-delegacao-no-003-2013-sacpr-govsp-presidente-prudente.pdf/view>>.

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/aerodromos/lista-de-aerodromos-civis-cadastrados>>.

<sup>33</sup> Disponível em:

<<http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/novas-paginas/CustomPage.aspx?page=73>>.

capatazia), constando também previsão de atualização dos valores após a data de eficácia do contrato.

93. Assim como procedeu o Estado de São Paulo, enquanto delegatário, deveria ter procedido também o Município de Cabo Frio, uma vez que está igualmente submisso à Resolução ANAC nº 392/2016.

94. Em sendo assim, é necessário que o Município indique os valores das tarifas teto correspondentes às tarifas do Grupo II previstas no Anexo IV da Minuta do Contrato, observando os ditames da Resolução nº 392/2016 (bem como da Portaria nº 219/GC-5).

95. Ainda, a indicação do valor das tarifas é essencial para que as licitantes possam avaliar o projeto e elaborar suas propostas para participação da Concorrência Pública. Conforme elucida MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>34</sup>:

"Na **licitação de maior oferta**, o poder público pretende arrecadar recursos, produzindo-se uma espécie de alienação onerosa do poder-dever de exploração do serviço. O Estado não apenas transfere aos particulares o serviço como também obtém um enriquecimento por meio desse processo. Nesse tipo de licitação, é imperioso que o Estado tenha definido, de ante-mão o valor das tarifas. **Não será válida a licitação se, adotado o modelo do inc. II do art. 15, se remeter a fixação da tarifa a um momento posterior à apresentação das propostas. Sem tarifas predeterminadas, qualquer oferta dos particulares seria economicamente impossível. Sem conhecimento do montante que arrecadariam, os interessados não poderiam estimar resultados nem definir o valor da oferta.** Anote-se que, quanto menor o valor da tarifa, tanto menor poderá ser o montante ofertado pelos interessados. O edital deverá conter regras precisas e específicas acerca das condições de pagamento em favor do poder concedente. **Será inválido o edital que não contiver essas regras e propiciar aos particulares escolhas acerca dessas condições.** É que isso impedirá a comparação das propostas".

---

<sup>34</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria Geral das Concessões de Serviço Público. São Paulo: Dialética, 2003. p. 252.

96. Logo, considerando que o Edital adotou o critério de julgamento de maior oferta pela outorga (art. 15, inc. II da Lei nº 8.987/1995), todas as tarifas constantes do Anexo IV da Minuta do Contrato deveriam ter sido previamente estabelecidas pelo Município.

97. Adicionalmente, cabe destacar que a ausência de indicação de valores teto para as tarifas do Grupo II também possui reflexos no valor estimado do Contrato, uma vez que a receita tarifária do referido grupo corresponde a 90% da receita tarifária do Aeroporto de Cabo Frio.

98. Conforme disposto no item 6.1 do Edital e na cl. 2.19 da Minuta do Contrato, o valor do Contrato corresponde ao valor das **receitas tarifárias** e **não-tarifárias** estimadas ao longo da concessão, sendo considerado o valor de R\$ 1.118.611.421,00 (um bilhão, cento e dezoito milhões, seiscentos e onze mil, quatrocentos e vinte um reais).

99. O valor estimado para o contrato, portanto, está sujeito a uma margem imprevisível de variação, considerando que os valores a serem determinados para as “Tarifas para Aeronaves do Grupo II – Aviação Geral” poderão se afastar consideravelmente das estimativas dos estudos realizados no âmbito do PMI<sup>35</sup>.

100. Logo, em prol da garantia de segurança jurídica nesta Concorrência Pública e a fim de observar a regulamentação da ANAC e possibilitar que as licitantes elaborem suas propostas, é imprescindível que o Município indique os tetos tarifários para as tarifas para operação de aeronaves do Grupo II – Aviação Geral.

#### **IV.5. Estabelecimento de critério para aferição da qualificação econômico-financeira em desacordo com a lei**

101. O item 20.5 do Edital dispõe que, para fins de comprovação de qualificação econômico-financeira, as licitantes e cada um dos integrantes do consórcio deverão apresentar os seguintes documentos:

---

<sup>35</sup> A respeito das estimativas, conferir Caderno 1 – Estudos de Mercado, p. 130 e seguintes. Disponível em: <[https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/arquivos\\_download.php?pg=licitacao&id=864&subid=2885](https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/arquivos_download.php?pg=licitacao&id=864&subid=2885)>.

- a) Certidão negativa de pedido de falência, expedida pelo Distribuidor Judicial da Comarca (Varas Cíveis) da cidade onde a empresa for sediada, com data de, no máximo, 90 (noventa) dias anteriores à data de entrega dos ENVELOPES;
- b) Balanço patrimonial e respectivas demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, devidamente registrados; e
- c) **Comprovação**, por meio das demonstrações financeiras mencionadas no subitem acima, **de patrimônio líquido de, no mínimo, R\$ 14.223.404,16 (catorze milhões, duzentos e vinte e três mil, quatrocentos e quatro reais e dezesseis centavos), correspondente a 10% (dez por cento) do valor estimado dos investimentos**, devendo o patrimônio líquido mínimo, no caso de participação por meio de CONSÓRCIO, ser acrescido de 30% (trinta por cento), nos termos do art. 33, III, do mesmo regramento legal. A aferição do patrimônio líquido de cada consorciado na composição do patrimônio líquido a ser considerado para a qualificação econômico-financeira do CONSÓRCIO será obtido pelo somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação no CONSÓRCIO.

102. Note que, o Edital exige a comprovação de patrimônio líquido correspondente a R\$ 14.223.404,16 (catorze milhões, duzentos e vinte e três mil, quatrocentos e quatro reais e dezesseis centavos), cujo montante, de acordo com o instrumento convocatório, seria correspondente a 10% (dez por cento) do **valor estimado dos investimentos**.

103. Contudo, nos termos dos §§2º e 3º art. 31 da Lei nº 8.666/1993, a documentação relativa à qualificação econômico-financeira das licitantes deverá se limitar:

*§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, **poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo**, ou ainda as*

*garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.*

*§ 3º **O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido** a que se refere o parágrafo anterior **não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação**, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.*

104. Sendo assim, de acordo com a Lei nº 8.666/1993, a Administração poderá estabelecer, no instrumento convocatório, a exigência de comprovação de patrimônio líquido, desde que o valor não exceda a 10% (dez por cento) do valor estimado **da contratação**.

105. O Edital inova ao vincular o valor do patrimônio líquido da licitante ao valor estimado **dos investimentos**, disposição esta que não encontra qualquer respaldo legal.

106. Cumpre mencionar que o que se questiona não é a exigência de comprovação de qualificação econômico-financeira em si, mas o estabelecimento de uma exigência sem respaldo na legislação.

107. Não bastasse a transgressão à Lei nº 8.666/1993, a vinculação do patrimônio líquido a ser comprovado pelas licitantes ao valor estimado dos investimentos também contém outra irregularidade: não há, no Edital ou em seus anexos, qualquer disposição que estabeleça qual seria o valor estimado dos investimentos a que se refere o item 20.5, alínea c do Edital.

108. Logo, o item 20.5, alínea “c” do Edital (i) estabelece critério para aferição da qualificação econômico-financeira em desacordo com a Lei nº 8.666/1993; e (ii) vincula a comprovação do patrimônio líquido ao valor estimado dos investimentos, cujo montante e respectivo demonstrativo não foram estabelecidos no instrumento convocatório e seus anexos, razão pela qual o Edital deve ser retificado e republicado, reabrindo-se o prazo para a



apresentação de propostas pelas licitantes, sob pena de nulidade da licitação por vício de legalidade.

## **V. DOS PEDIDOS**

109. Diante do exposto, requer-se que a presente Impugnação seja conhecida e julgada totalmente **PROCEDENTE**, para que:

- (i) Seja reconhecida a tempestividade da presente Impugnação para os fins do art. 41, §2º, da Lei Federal nº 8.666/93, devendo a i. Comissão Especial de Licitação julgar esta Impugnação antes da abertura dos envelopes de habilitação, nos termos do item 10.4 do Edital;
- (ii) Seja o Ato Justificativo retificado e republicado, a fim de indicar (i) as razões para a diminuição do valor da outorga fixa; (ii) o prazo da concessão; (iii) as razões para ausência de inversão de fases; e (iv) a retirada da qualificação técnica referente à aviação offshore;
- (iii) Seja o Edital retificado e republicado, reabrindo-se o prazo para a apresentação de propostas pelas licitantes, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de nulidade, haja vista a ilegalidade relacionada aos artigos 18, inc. I e 23, inc. I da Lei nº 8.987/1995 em relação a ausência de prazo de vigência determinado para a concessão;
- (iv) Sejam o Edital retificado e republicado, com fixação de período razoável entre a publicação do novo Aviso de Licitação e do Edital e seus anexos e a nova data para realização da sessão pública;
- (v) Seja o Edital retificado e republicado, reabrindo-se o prazo para a apresentação de propostas pelas licitantes, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de nulidade, haja vista a necessidade de exclusão da restrição do Período de Transição ao término do contrato de concessão nº 007/2001,

assegurando o prazo mínimo de 60 dias para a transição operacional (cl. 2.5 da Minuta do Contrato);

- (vi) Seja o Edital retificado e republicado, reabrindo-se o prazo para a apresentação de propostas pelas licitantes, nos termos do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de nulidade, haja vista a necessidade de que o Município indique o teto tarifário aplicável às “Tarifas para Aeronaves do Grupo II”, constante do Anexo IV da Minuta do Contrato de Concessão, bem como proceda à correção do valor estimado do contrato (item 6.1 do Edital e cl. 2.19 da Minuta do Contrato), caso necessário;
- (vii) Seja o Edital retificado e republicado com a adequação do item 20.5 “c” do Edital, no que toca à exigência de qualificação econômico-financeira concernente à apresentação de patrimônio líquido.

110. Reitera-se o requerimento que, após sanadas as ilegalidades e irregularidades apontadas na presente Impugnação seja o Edital republicado, com a conseqüente reabertura do prazo originalmente estabelecido para apresentação das propostas pelos licitantes.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Cabo Frio, 29 de junho de 2023.

---

**AEROPART PARTICIPAÇÕES AEROPORTUÁRIAS S.A.**

Carlos Gdalevici Junqueira  
CPF/MF: 074.739.717-19

---

**AEROPART PARTICIPAÇÕES AEROPORTUÁRIAS S.A.**

Francisco José Robertson Pinto

CPF/MF: 504.895.507-20