



**GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL**
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
GOVERNANÇA E GESTÃO

AVISO DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Edital da Concorrência nº 0058/2025

Processo Administrativo nº 20/0400-0000708-9

**Objeto: CONCESSÃO PATROCINADA PARA EXPLORAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DOS
AEROPORTOS DE PASSO FUNDO E DE SANTO ÂNGELO**

Número da questão formulada	Item do edital	Esclarecimento Solicitado	Número da questão atribuída pela Comissão e que constará na ata de esclarecimento
1	Cláusula 4.42.1	Conforme petição anexa - o quantitativo mínimo exigido, como qualificação técnica, não deve ser superior a 50% do quantitativo apontado, no edital, para o maior dos aeroportos licitados.	1

Decisão:

Examinada a impugnação apresentada pela licitante interessada e com base na NOTA TÉCNICA DCPPP-SERG Nº 27/2025 (fls.48216-48220), informo o CONHECIMENTO da impugnação, pois tempestiva e, no mérito, o INDEFERIMENTO, mantendo-se inalterados os atuais termos do certame.

Comissão Permanente de Licitações
CELIC/RS





20040000007089

Nome do documento: DECISAO_CPL_IMPUGNACAO_01.docx

Documento assinado por

Bianca Fernandes Pereira
Mathias Cavaleri de Lima
Renata Manera Fortes

Órgão/Grupo/Matrícula

SPGG / DELIC/CELIC / 4871421
SPGG / DELIC/CELIC / 4816811
SPGG / DELIC/CELIC / 349702001

Data

31/07/2025 19:01:24
31/07/2025 19:03:16
31/07/2025 19:10:22





NOTA TÉCNICA DCPPP-SERG N° 27/2025

Porto Alegre, 31 de julho de 2025.

Expediente Administrativo PROA n° 20/0400-0000708-9

Elaboração: Departamento de Concessões e Parcerias Público-Privadas (DCPPP), da Subsecretaria de Parcerias e Concessões da Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG).

Assunto: Análise e manifestação sobre impugnação ao Edital da Concorrência dos Aeroportos de Passo Fundo e Santo Ângelo

1. INTRODUÇÃO

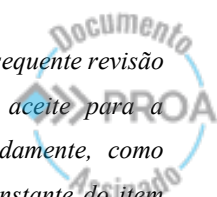
Versa a presente análise sobre impugnação recebida em 28 de julho de 2025, com o objetivo de alteração do disposto no item 4.42.1 do Edital da Concorrência Pública Internacional n.º 0058/2025, para Concessão Patrocinada para exploração, manutenção e expansão dos Aeroportos de Passo Fundo e de Santo Ângelo.

2. A IMPUGNAÇÃO

A Impugnante apresentou à Comissão Permanente de Licitação, no dia 28 de julho de 2025, impugnação ao Edital da Concorrência, em razão do quantitativo exigido para comprovação da qualificação técnica, que dispõe sobre a necessidade de comprovação do processamento mínimo de 270 mil passageiros/ano, alegando que *“Considera-se uma cláusula restritiva, com clara ofensa ao princípio da competitividade, porque desproporcional aos quantitativos apontados para os aeroportos licitados, excedendo, muito o limite estabelecido pelo TCU para esses quantitativos.”*

Concluindo com a solicitação de alteração da exigência prevista no item 4.42.1 do Edital da Concorrência:

“O acolhimento da presente impugnação, com a consequente revisão da cláusula 4.42.1 do Edital, de forma que se aceite para a proponente que participar da concorrência isoladamente, como Operador Aeroportuário (observado a definição constante do item





GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DA
RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

1.1.40 do Edital), tenha operado pelo período mínimo de 12 meses, aeroporto que tenha processado, naquele ano, no mínimo, o quantitativo correspondente a 50% do movimento de passageiros/ano apurado, em relação ao maior dos dois aeroportos licitados.

Pede-se assim a impugnação do Edital, para que seja alterada a cláusula 4.42.1, de modo que a comprovação de experiência operacional em aeroportos compatíveis com o objeto da contratação, seja no limite de 50% do movimento anual de passageiros, tendo como referência o maior dos aeroportos licitados.”

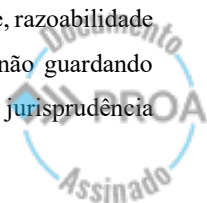
3. ANÁLISE

Inicialmente, quanto ao conhecimento da Impugnação, tem-se que tal avaliação é restrita aos elementos formais de seu recebimento, em especial quanto ao prazo e forma de sua de apresentação. No entanto, tais elementos estão sob o domínio da CELIC/RS, pelo que não foi possível avaliar sua regularidade, ao que remetemos tal aspecto à análise do próprio órgão licitatório, por competência, seguindo o disposto nos itens 1.30 e seguintes do Edital de Licitação.

Como mencionado inicialmente, tem-se que a Impugnante alega em sua petição, que o item 4.42.1, afronta os princípios constitucionais e legais do processo licitatório, bem como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, sendo a redação do item referenciado:

“4.42. Para fins de qualificação técnica para apresentação de propostas na concorrência, é necessário que seja atendido um dos seguintes requisitos: 4.42.1. A Proponente que participar da Concorrência isoladamente deve ser um Operador Aeroportuário, observado a definição constante do item 1.1.40. do Edital, que tenha operado, pelo período mínimo de 12 (doze) meses, aeroporto que tenha processado, naquele ano, no mínimo 270.000 (duzentos e setenta mil) passageiros;”

Em linhas gerais, a ponderação da Impugnante reside no argumento de que a exigência de experiência prevista no item 4.42.1 afrontaria os princípios da competitividade, isonomia, proporcionalidade, razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, por ser, em sua visão, excessivamente restritiva, não guardando relação com a realidade operacional dos Aeroportos, e, portanto, estando em desacordo com a jurisprudência pacificada do TCU.





Inicialmente, destaca-se que a legislação aplicável ao presente certame é a Lei Federal n.º 14.133/2021, que revogou a antiga Lei Federal n.º 8.666/1993 utilizada na fundamentação da impugnante.

Nesse contexto, é importante lembrar que a exigência de qualificação técnica tem por finalidade verificar a aptidão das licitantes para a execução das obras e serviços relacionados ao objeto da licitação, tal exigência encontra amparo legal no artigo 67 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Nos termos da Lei supra, a exigência de atestados de capacidade técnica deve se restringir às parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto da licitação, sendo admitida a exigência de atestados que comprovem a execução de quantitativos mínimos de até 50% dessas parcelas relevantes, sendo vedada a imposição de restrições quanto ao período de execução ou ao local em que os serviços tenham sido prestados, de modo a preservar a ampla competitividade do certame

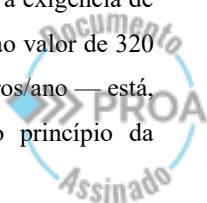
Em observância ao caso concreto, tem-se que, para Aeroportos, a parcela de maior relevância a ser considerada para fins de qualificação técnica corresponde às operações de aeronaves e processamento de passageiros. Isso porque o desempenho e a complexidade operacional dos Aeroportos estão diretamente relacionados ao volume e à gestão dessas operações, que refletem o grau de experiência e capacidade técnica necessária para a execução adequada do contrato.

É com base nessas premissas que foi definido o critério de qualificação técnica adotado no certame. Nesse sentido, cumpre esclarecer que, para a presente licitação para a contratação de uma concessão patrocinada foram apresentados Estudos de Mercado que, em linhas gerais, avaliaram a demanda histórica e projetada dos Aeroportos.

Para a definição do quantitativo exigido na qualificação técnica, foram consideradas as projeções constantes nesses Estudos de Mercado, os quais, embora não vinculativos ao Edital da Concorrência, foram devidamente disponibilizados aos interessados em conjunto com o Edital da Concorrência.

Conforme as projeções de demanda para operação de passageiros no ano de 2055, último ano das estimativas, considerando a expectativa pelo início da concessão em 2025, o Aeroporto de Passo Fundo deverá registrar uma movimentação de 495 mil passageiros/ano, enquanto o Aeroporto de Santo Ângelo terá uma demanda estimada em 145 mil passageiros/ano, totalizando 640 mil passageiros/ano.

Aplicando-se o disposto no § 2º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, que admite a exigência de atestados com quantitativos mínimos de até 50% das parcelas de maior relevância, chega-se ao valor de 320 mil passageiros/ano. Ou seja, o quantitativo atualmente exigido no edital — 270 mil passageiros/ano — está, inclusive, abaixo do limite legal permitido, o que demonstra que já foi observado o princípio da competitividade.





20040000007089



Cabe ressaltar que a determinação da parcela de maior relevância está fundamentada em questões eminentemente técnicas, conforme apontado acima, e que o percentual exigido, desde que dentro do limite de 50%, além de aspectos técnico de demanda (no caso), também adentra na decisão de oportunidade do gestor. Novamente, o percentual exigido é inferior aos 50% do limite legal e jurisprudência.

Ademais, os estudos que originaram a presente licitação foram objeto de escrutínio prévio pelo Tribunal de Contas do Estado, no qual não foi encontrado qualquer irregularidade quanto ao item impugnado.

Dessa forma, ao contrário do que foi alegado pela Impugnante, o Edital da Concorrência observa integralmente as disposições da Lei Federal n.º 14.133/2021 e está em conformidade com a jurisprudência pacificada do Tribunal de Contas da União (TCU, Acórdão 2099/2009, Plenário), assegurando a legalidade e a ampla competitividade do certame.

Pelo exposto, ratifica-se que não há qualquer descumprimento legal, sendo certo que o Edital da Concorrência está em plena conformidade com a legislação vigente, observando, inclusive, as diretrizes estabelecidas pela jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se à CELIC/RS, por competência, a devida análise do conhecimento da Impugnação apresentada, conforme a documentação de seu recebimento e, no mérito, seu indeferimento, uma vez que o Edital da Concorrência se encontra em conformidade com a legislação vigente e da jurisprudência incidente ao caso, não merecendo qualquer correção ou alteração

Rodrigo Dutra de Castro

Diretor de Concessões e Parcerias Público-Privadas

De acordo.

Anna Clara Madella Yaginuma

Subsecretária de Parcerias e Concessões





20040000007089

Nome do documento: NOTA TECNICA DCPPT_SERG 27_2025_CELIC_Impugacao.pdf

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Rodrigo Dutra de Castro
Anna Clara Madella Yaginuma

SERG / DCPPT / 465440401
SERG / SUPAR / 499888001

31/07/2025 18:02:08
31/07/2025 18:03:34





Considera-se uma cláusula restritiva, com clara ofensa ao princípio da competitividade, porque desproporcional aos quantitativos apontados para os aeroportos licitados, excedendo, muito o limite estabelecido pelo TCU para esses quantitativos.

Nesse sentido, o propósito é apresentar, em consonância com a natureza do objeto licitado, com as normas licitatórias pertinentes e, particularmente, com a jurisprudência pacificada do Tribunal de Contas da União, impugnação da cláusula do Edital 4.42.1.

Pede sua alteração para que o quantitativo mínimo exigido, como qualificação técnica, não deve ser superior a 50% do quantitativo apontado, neste edital, para o maior dos aeroportos licitados.

2. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, sendo protocolada dentro do prazo legal de até **três dias úteis antes da data de abertura da proposta**, conforme estabelece a legislação vigente.

3. DO TEOR DA CLÁUSULA IMPUGNADA

Conforme disposto no edital:

4.42.1. A Proponente que participar da Concorrência isoladamente deve ser um Operador Aeroportuário, observado a definição constante do item 1.1.40 do Edital, que tenha operado, pelo período mínimo de 12 (doze) meses, aeroporto que tenha processado,



naquele ano, no mínimo **270.000 (duzentos e setenta mil)** passageiros.

4. DA INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO EXIGIDO

O Edital exige a comprovação, pelas empresas licitantes, de que tenham operado, pelo período mínimo de 12 meses, aeroporto que tenha processado, naquele ano, 270 mil passageiros

A exigência editalícia impugnada **não guarda proporção com a realidade operacional dos aeroportos objeto da licitação**, conforme demonstrado nos estudos de mercado constantes dos anexos do próprio Edital.

a) Aeroporto de Passo Fundo (SBPF)

“Com relação à evolução do tráfego em SBPF, nota-se um padrão histórico similar ao visto em âmbito nacional, com uma forte evolução a partir da segunda metade dos anos 2000, e o máximo histórico sendo atingido em 2014 com movimentação de **167 mil passageiros**. Desde então, a movimentação anual de passageiros do Aeroporto tem oscilado na faixa dos **150 mil passageiros**.”
(Estudos de Mercado – Caderno I – Aeroporto de Passo Fundo/RS)

b) Aeroporto de Santo Ângelo (SBNM)

“Em 2019, SBNM figurou como o 94º aeroporto mais movimentado do país, tendo processado cerca de **24 mil passageiros** (...). Em 2022, o aeroporto atingiu o patamar de **35 mil passageiros**.”

(Estudos de Mercado – Caderno I – Aeroporto de Santo Ângelo/RS)



5. DO DESCOMPASSO ENTRE A EXIGÊNCIA E O OBJETO LICITADO

A exigência de comprovação de operação de aeroporto que tenha operado, pelo período mínimo de 12 meses, no mínimo 270 mil passageiros/ano não se justifica, **uma vez que nenhum dos aeroportos licitados possui tal movimentação histórica ou projetada.**

A exigência é desproporcional, desarrazoada e configura restrição indevida à competitividade.

O Edital fala em relação ao Aeroporto de Passo Fundo – que o marco histórico foi atingido em 2014 com movimentação de 167 mil passageiros., mas que a movimentação anual de passageiros do Aeroporto tem oscilado na faixa dos 150 mil passageiros. E em relação ao Aeroporto de Santo Ângelo - que em 2019, processou cerca de 24 mil passageiros e que em 2022, o aeroporto atingiu o patamar de 35 mil passageiros.

Verifica-se, pois, a enorme desproporcionalidade entre a exigência editalícia que fala em 270 mil passageiros/ano para os aeroportos licitados, cujo número de passageiros/ano, no primeiro oscilando na faixa dos 150 mil passageiros e no segundo, que em um ano específico atingiu o patamar de 35 mil passageiros.

6. DO ENTENDIMENTO LEGAL

A **Lei nº 8.666/93**, subsidiariamente aplicável, estabelece no seu art. 30, § 5º, que:

“É vedada a exigência de comprovação de atividade ou aptidão com limitações de tempo, época ou locais específicos, ou quaisquer outras não previstas em lei, que inibam a participação na licitação.”



7. DO ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO

Nesse prumo, ensina, doutrinariamente, o eminente professor Marçal Justen Filho:

*“Ora, a Administração necessita tanto de segurança quanto de vantajosidade em suas contratações. **A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível. A conjugação de ambos os valores conduz à necessidade de ponderação nas exigências de habilitação. Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas.***

Mas tais requisitos devem ser restritos ao mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada.

Essa solução foi explicitamente consagrada no art. 37, XXI, da CF/1988, que determina que somente podem ser admitidos requisitos de habilitação que se configurem como os mínimos possíveis, mas sempre preservando-se a obtenção de uma contratação adequada e satisfatória.

Ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de habilitação e as condições de participação. Essa margem de discricionariedade não se confunde com arbitrariedade.

(Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos, 16ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014, pp 541/544).

8. DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

A jurisprudência majoritária do TCU aponta no sentido de que somente deve ser exigida, na fase de habilitação, a **capacidade mínima necessária** sob pena de restringir a universalidade da competição.



Conforme se extrai

Do Acórdão/Plenário 1.025/2003:

“É entendimento pacífico desta Corte de Contas que as exigências da fase de habilitação técnica devem guardar proporcionalidade com o objeto licitado, não podendo exceder os limites necessários à comprovação da capacidade do licitante a prestar ou fornecer, de forma efetiva, o serviço ou bem desejado.”

E do Acórdão/Plenário n.º 410/2006

8. Por outro lado, a igualdade de condições nas licitações é princípio de estatura constitucional (art. 37, XXI, da CF/1988).

Deste princípio geral decorre o da competitividade, previsto no mesmo dispositivo constitucional (somente serão permitidas 'as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações') e no § 1.º, I, art. 3.º da Lei 8.666/1993.

Por isso, a competição não poderá ser restringida, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório.

9. Portanto, as exigências previstas na fase de habilitação não podem ser tais a ponto de impedir a participação daqueles que teoricamente estariam aptos a prestar o serviço ou executar a obra. (...).” (apud TCU. Acórdão 410/2006. Plenário)

9. DO LIMITE DE EXIGENCIA DEFINIDO PELO TCU

A exigência de quantitativos de obras ou serviços similares, para efeito da habilitação técnica do licitante já foi consolidado pela jurisprudência do TCU, que estabelece para comprovação da capacidade técnico-operacional, **como limite, 50% do quantitativo previsto no objeto licitado**

Consta do Acórdão 2.924/2019-Plenário:



Assim, sempre de acordo com o entendimento do TCU, em regra, salvo situações excepcionais devidamente justificadas, o quantitativo mínimo exigido como qualificação técnica não deve ser superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar

Consta do Acórdão 2.595/2021-Plenário:

a exigência de comprovante de qualificação técnica contendo quantitativos superiores a 50% do previsto para a execução, sem motivação específica, constitui restrição indevida à competitividade, estando em contrariedade com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.781/2017, 637/2017, 872/2016, 1.931/2016, todos do Plenário

10. DO LIMITE PARA O CASO CONCRETO

Assim, propõe-se que seja aceita a comprovação de operação anterior de aeroportos , pelo período mínimo de 12 meses, com movimentação de passageiros **equivalente de, no mínimo, 50% dos quantitativos registrados no maior dos aeroportos licitados** (trazidos no Edital), para que se obtenha uma exigência compatível com a realidade do contrato.

11. DA NECESSIDADE DE REVISÃO DA CLAUSULA DE HABILITAÇÃO TÉCNICA (ITEM 4.42.1)

Diante das decisões do TCU e dos motivos expostos, conclui-se da necessidade de revisão da clausula de habilitação técnica (item 4.42.1).

A exigência de comprovação de experiência em operação de aeroportos deve ser limitada à exigência de que tenha operado, pelo período mínimo de 12 meses, aeroporto que tenha processado, naquele ano, no mínimo, 50% do movimento, processado no ano, registrado no maior dos dois aeroportos licitados (conforme apontado no Edital).



O Edital extrapola essa exigência com violação ao princípio da competitividade, ao estabelecer como limite mínimo de passageiros “aeroporto que tenha processado , naquele ano, no mínimo 270 mil passageiros”.

Configura-se, assim, fora dos parâmetros legais e do que estabelece a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, cláusula do Edital que restringe, no que concerne à capacidade técnica, o universo dos competidores, extrapolando o patamar de 50% do movimento de passageiros consignado em relação ao maior dos aeroportos licitados

Portanto, é necessária a revisão do Edital para garantir a razoabilidade e proporcionalidade na exigência de habilitação técnica.

12. DA CONSIDERAÇÃO DO QUANTITATIVO DO MAIOR DOS AEROPORTOS LICITADOS

Neste caso, deve ser considerado a experiência relevante.

A exigência de comprovação de passageiro ano para a licitação de dois aeroportos deve focar o princípio da experiência relevante. Isso se justifica pela capacidade da empresa administrar aeroportos de porte semelhante.

Além disso, é razoável considerar que a empresa com experiência no aeroporto de maior movimento de passageiros ano possa gerenciar também o aeroporto com menor quantitativo de passageiro ano.



13. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LICITATÓRIOS VIOLADOS

A manutenção da cláusula de Habilitação Técnica (ITEM 4.42.1), como está, que estabelece exigência de quantitativo superior a 50% do movimento no ano registrado nos aeroportos licitados fere os princípios da

Isonomia

A cláusula editalícia ofende o princípio da isonomia (art. 37, XXI, CF) ao criar uma barreira desproporcional que restringe a igualdade de oportunidades entre os concorrentes.

Competitividade

A cláusula editalícia ofende o princípio da competitividade (art. 3º, § 1º, Lei nº 8.666/93) ao criar uma barreira desproporcional que reduz a participação de licitantes e favorece apenas aqueles que atendem às exigências excessivas.

Proporcionalidade e razoabilidade

A cláusula editalícia ofende os princípios da proporcionalidade e razoabilidade ao impor exigência excessiva e desnecessária, restringindo indevidamente a participação de licitantes capacitados.

Seleção da proposta mais vantajosa

A cláusula ofende o princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º da Lei 14.133/21) ao restringir a participação de licitantes capacitados, limitando a apresentação de propostas potencialmente mais vantajosas para a Administração.



14. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

O acolhimento da presente impugnação, com a consequente revisão da cláusula 4.42.1 do Edital, de forma que se aceite para a proponente que participar da concorrência isoladamente, como Operador Aeroportuário (observado a definição constante do item 1.1.40 do Edital), tenha operado pelo período mínimo de 12 meses, aeroporto que tenha processado, naquele ano, no mínimo, o quantitativo correspondente a 50% do movimento de passageiros/ano apurado, em relação ao maior dos dois aeroportos licitados.

Pede-se assim a impugnação do Edital, para que seja alterada a cláusula 4.42.1, de modo que a comprovação de experiência operacional em aeroportos compatíveis com o objeto da contratação, seja **no limite de 50% do movimento anual de passageiros, tendo como referencia o maior dos aeroportos licitados.**

Pede, assim, na via da impugnação do Edital, com a retirada de exigência desproporcional e restritiva à competitividade, especialmente quanto a exigência do quantitativos de passageiros/ano superiores ao efetivamente demandado pela natureza do serviço a ser executado.,

Pede, portanto, a adoção de providências para **adequação do edital aos princípios da legalidade, isonomia, economicidade e competitividade**, promovendo um certame verdadeiramente democrático e eficiente.



20040000007089

Nestes termos,

Pede deferimento.

, 18 de julho de 2025.



Sócia-Administradora

