

PARECER Nº SEDE-PAR-2021/00932

Brasília, 13 de julho de 2021.

Assunto: REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO Nº 010/LALI-2/SBEG/2017, QUE TEM POR OBJETO A CONCESSÃO DE USO DE ÁREA PARA EXPLORAÇÃO COMERCIAL E OPERAÇÃO DA ATIVIDADE DE ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS INTERNACIONAIS E/OU NACIONAIS NO AEROPORTO INTERNACIONAL DE MANAUS/ EDUARDO GOMES.

Ref.: NOTA TÉCNICA Nº SEDE-NTT-2021/00131, DE 9 DE JULHO DE 2021;
SEDE-ADM-2021/01609.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO Nº 010/LALI-2/SBEG/2017. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. DECISÃO ADMINISTRATIVA DEVIDAMENTE MOTIVADA. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA E DAS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA LEI 13.303/16 E NAS NORMAS INTERNAS DA INFRAERO.

DIRETORIA DE SOLUÇÕES JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS

1. Trata-se de manifestação jurídica acerca da Nota Técnica nº SEDE-NTT-2021/00131, de 9 de julho de 2021, a respeito da revogação da Licitação nº 010/LALI-2/SBEG/2017, por meio do Ato Administrativo nº SEDE-AAD-2019/00290, de 18 de abril de 2019.

I - RELATÓRIO

2. Por meio da Nota Técnica nº SEDE-NTT-2021/00131, de 9 de julho de 2021, a Superintendência de Negócios Comerciais em Aeroportos (DNNC), apresenta proposta de manutenção da decisão da Diretoria de Finanças e Novos Negócios quanto à revogação da Licitação nº 010/LALI-2/SBEG/2017.

3. A DNNC apontou, como justificativa para o encaminhamento, a necessidade de ratificar, de forma colegiada na Diretoria Executiva, a decisão anteriormente tomada pela Diretoria de Finanças e Novos Negócios, por meio do Ato Administrativo nº SEDE-AAD-2019/00290, de 18 de abril de 2019, em atendimento à determinação do Acórdão nº 1307/2021 - Plenário, do Tribunal de Contas da União. Acrescentou ser imprescindível a manifestação da autoridade competente do processo para fins de divulgação da decisão quanto aos recursos administrativos da decisão interpostos pelas empresas Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. e Consórcio SB Participações Societárias Ltda./Porto Seco do Triângulo Ltda.

Classif. documental	114.000
---------------------	---------

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS, WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU e EMANUELLE DIAS WEILER SOARES em 13/07/2021 16:33:24.
Documento Nº: 1928506-7030 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=1928506-7030>



SEDEPAR202100932A

4. A DNNC informou que *"a presente manifestação técnica contempla todos os requisitos previstos, observando-se as competências e alçadas decisórias, compreendendo informações, documentos e demais elementos suficientes para a tomada de decisão contidos nos incisos I, II, III e IV do art. 8º da Política de Tomada de Decisão da Infraero"*, em atendimento ao Memorando Circular nº SEDE-MEC-2021/00373, de 31 de maio de 2021.

É o relatório.

II - APRECIÇÃO

5. Conforme relata a DNNC, foi enviado o Ofício Circular nº CSAT-OFI-2019/00106, de 12 de fevereiro de 2019, às empresas participantes da Licitação nº 010/LALI-2/SBEG/2017 com a finalidade de comunicar a intenção de revogação, oportunidade em que se abriu prazo para apresentação de defesa administrativa. As empresas Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda e Consórcio SB Participações Societárias Ltda/Porto Seco do Triângulo Ltda apresentaram defesa, as quais foram analisadas pela Superintendência de Controladoria, conforme Relatório Técnico anexo ao Memorando nº SEDE-MEM-2019/01836, de 29 de março de 2019. Posteriormente, encaminhou-se a documentação à autoridade competente, o Diretor de Negócios Comerciais, para decisão final.

6. A Licitação nº 010/LALI-2/SBEG/2017 foi revogada por meio do Ato Administrativo nº SEDE-AAD-2019/00290, de 18 de abril de 2019, após a ocorrência da homologação, *"por razões de interesse público, tendo em vista que a continuidade da contratação com os valores propostos nos estudos iniciais causariam prejuízos aos cofres públicos, conforme tão bem demonstrado no MEMORANDO Nº SEDE-MEM-2018/03151 da Superintendência de Controladoria"*.

7. O Diretor de Negócios Comerciais aponta, no Ato Administrativo, que a decisão *"tem por base os princípios da economicidade, razoabilidade, da obtenção de competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório, bem como o da supremacia do interesse público e, ainda, o artigo art. 62 da Lei 13.303/2016 combinado com Inc. III do 45 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILCI, aprovado pelo Conselho de Administração em 27 de julho de 2017"*.

8. Referido Ato Administrativo foi publicado no Diário Oficial da União nº 76, seção 3, página 83, além de ter sido enviado o Ofício Circular nº CSAT-OFC-2019/00309, de 22 de abril de 2019, às empresas participantes da licitação. As empresas Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda e Consórcio SB Participações Societárias Ltda/Porto Seco do Triângulo Ltda apresentaram recursos administrativos, analisados pela DNNC, conforme documento nº SEDE-CAI-2021/29834, no qual se manifestou pelo indeferimento dos recursos administrativos. Em seguida, emitiu a Nota Técnica nº SEDE-NTT-2021/00131, de 9 de julho de 2021, à Diretoria de Finanças e Novos Negócios, encaminhando o expediente primeiramente à Superintendência Jurídica (DSJU) para emissão de Parecer.

9. A análise da DSJU fundamenta-se apenas na documentação remetida ao órgão jurídico (SEDE-ADM-2021/01609), não tendo sido encaminhados na ocasião documentos do

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS, WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU e EMANUELLE DIAS WEILER SOARES em 13/07/2021 16:33:24.
Documento Nº: 1928506-7030 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=1928506-7030>



procedimento licitatório.

10. Quanto ao ponto, devem-se destacar as recomendações exaradas pela DSAD em conjunto com a DSJU no Memorando Circular nº SEDE-MEC-2021/00161, de 3 de março de 2021, acerca da necessidade da apresentação da devida motivação na instrução dos processos e inserção de todos os documentos nos autos:

2. Visando a correta instrução e a celeridade processual nas tramitações internas dos processos administrativos, é imprescindível que todos os documentos necessários estejam nos autos (i. e. processos administrativos no SIGA.DOC), devidamente juntados e numerados.

3. Orientamos que, dentro do possível, os documentos devem ser juntados aos respectivos PA's de forma a observar a ordem cronológica.

4. Além da juntada completa dos documentos comprobatórios, associadas aos processos, é fundamental mencionarmos a questão da motivação dos atos.

5. Motivação essa que é elemento essencial de qualquer ato administrativo que se refira a uma decisão. É a exposição das razões e a comprovação dos motivos que levam o gestor público a decidir de determinada forma, sempre pautando pela premissa de que a decisão do gestor deve ser a melhor possível para os interesses da administração (a opção mais vantajosa, portanto). (...)

7. Relevante mencionar que uma boa instrução traz segurança jurídica tanto processual, como a todos os envolvidos no processo.

8. Pelo exposto e, também em razão do atual cenário vivenciado pela Infraero, mais do que nunca, em homenagem ao princípio da eficiência processual, faz-se necessário envidarmos esforços para cada vez mais a instauração de processos ocorrer da forma mais completa possível.

11. Em primeiro lugar, tem-se que, conforme o art. 5º, inciso IV do Anexo ao Ato Normativo nº 140/PRESI/DG/DJ/2017, de 30 de junho de 2017, "*compete à autoridade responsável pela autorização da instauração do processo, conforme art. 2º: (...) IV - revogar ou anular a licitação, por meio de Ato Administrativo, mediante despacho fundamentado ou de ofício, motivadamente*". Dessa forma, a autoridade competente é o Diretor da Área Requisitante, no caso, o Diretor de Negócios Comerciais, uma vez que, de acordo com informação da DNNC, trata-se de licitação para concessão de área de 47.693,3 metros quadrados (art. 2º).

12. Tendo em vista que a decisão foi proferida pelo Diretor de Negócios Comerciais, os recursos dela interpostos devem ser decididos pela Diretoria Executiva, autoridade imediatamente superior à que proferiu a decisão, nos termos do item 125.1 da NI

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS, WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU e EMANUELLE DIAS WEILER SOARES em 13/07/2021 16:33:24.
Documento Nº: 1928506-7030 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=1928506-7030>



SEDEPAR202100932A

6.01/F.

13. Sobre a decisão de revogação, tem-se que a autoridade competente expôs as razões para a decisão. De fato, esclareceu, no Ato Administrativo que a nova Avaliação do Estudo de Viabilidade Econômica do Terminal de Logística de Carga do Aeroporto Internacional de Manaus Eduardo Gomes demonstrou a necessidade de buscar maior vantagem competitiva para Infraero, nos termos exigidos no inciso II do art. 32 da Lei nº 13.303, de 2016. Além disso, esclareceu, como já informado alhures, que a *"decisão tem por base os princípios da economicidade, razoabilidade, da obtenção de competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório, bem como o da supremacia do interesse público e, ainda, o artigo art. 62 da Lei 13.303/2016 combinado com Inc. III do 45 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILCI, aprovado pelo Conselho de Administração em 27 de julho de 2017"*.

14. Nota-se, desse modo, que a decisão de revogação está devidamente motivada e fundamentada em manifestação robusta da Superintendência de Controladoria, a partir dos estudos de viabilidade, conforme Parecer Técnico da Consultoria Cavalcante, concluindo:

22. Que nas licitações públicas para a concessão de áreas é necessário manter o equilíbrio entre o retorno do investidor e a adequada valoração do patrimônio público que está sendo concedido, neste caso, com uma TIR adequada para o investidor e VPL para a INFRAERO.

23. Que conforme exposto no Memorando nº 1712/DFFO/FOIP/2018, de 14/03/2018, em que a DFFO/FOIP recomendaram a *"revisão do processo de Licitação nº 010/LALI-2/SBEG/2017, referente ao Terminal de Logística de Cargas do Aeroporto Internacional de Manaus - Eduardo Gomes (SBEG), devido a possível revogação por oportunidade e conveniência administrativa, ante mudança do cenário econômico."*, e que se confirmaram as premissas desse documento.

24. Que embora em um primeiro momento entendeu-se que a retomada da licitação, por meio de negociação, com valores maiores de receita para a INFRAERO pudesse apresentar vantajosidade, a proposta da licitante vencedora acabou por precificar o negócio aquém do que o mercado possa aceitar. Apesar de o resultado da licitação trazer cenário positivo para a INFRAERO, a reanálise de todo o histórico do caso permitiu perceber que o retorno obtido pelo concessionário se apresentou muito acima do que o mercado apresenta como rentabilidade de investimentos.

25. Que a experiência com a concessão do Edifício Garagem de Congonhas, realizada posteriormente à licitação discutida neste expediente, demonstra que a INFRAERO poderá otimizar as suas receitas, em especial, de seus grandes empreendimentos.

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS, WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU e EMANUELLE DIAS WEILER SOARES em 13/07/2021 16:33:24.
Documento Nº: 1928506-7030 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=1928506-7030>



SEDEPAR202100932A

26. Que a Consultoria externa confirmou que os valores praticados pela Infraero na licitação do Teca de Manaus estão inferiores ao que se pode obter no mercado, apresentando proposta de valores com palatabilidade para o mercado, trazendo um maior equilíbrio ao negócio.

27. Que os fatos supervenientes discurridos neste expediente trazem elementos que justificam o que preconiza o Artigo 62 da Lei nº 13.303, de 30/06/2016

15. Verifica-se que a decisão está em conformidade com o item 122 da art. NI 6.01/F (LCT), segundo o qual *"a revogação pode ocorrer por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta"*. Além disso, observou-se o contraditório e a ampla defesa, considerando a manifestação das partes Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda e Consórcio SB Participações Societárias Ltda/Porto Seco do Triângulo Ltda e que o resultado foi publicado na imprensa oficial e comunicado formalmente aos licitantes, com direito a recurso administrativo da decisão (nos termos dos itens 124 e 125 da NI 6.01/F).

16. O Ato Administrativo de revogação utilizou como fundamentação artigos da Lei nº 13.303, de 2016, e o RILCI. De acordo com o art. 62 da Lei nº 13.303, de 2016, *"quem dispuser de competência para homologação do resultado poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável"*, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa, caso já se tenha iniciado a fase de apresentação de lances ou propostas (§ 3º do art. 62). Conforme o RILCI, *"exauridos os recursos administrativos, o procedimento licitatório deve ser encerrado e encaminhado à autoridade interessada na contratação, que pode: (...) III - revogar o procedimento por motivo de conveniência e oportunidade"* (art. 45, inciso III).

17. Observa-se ainda que a atuação da Infraero está em linha com o Supremo Tribunal Federal (Súmula 473) e com o Superior Tribunal de Justiça (entendimentos exemplificados no MS 7.017/DF, Rel. Min José Delgado, DJ de 2/4/2001; RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008).

18. Deve-se ter em conta ainda que o Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre a situação em apreço no TC 000.082/2019-8 quanto à presunção de legalidade da revogação da Licitação 010/LALI2/SBEG/2017:

51. Nessa seara, os estudos que embasaram a revogação da Licitação 010/LALI2/SBEG/2017 estão fundamentados em dados econômico-financeiros que suportam a decisão tomada, de modo que não se vislumbra qualquer erro grosseiro na decisão da Infraero, mantendo-se, portanto, a sua presunção de legalidade, conforme itens 50 a 87 da instrução transcrita no relatório precedente a este voto.

(...)

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS, WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU e EMANUELLE DIAS WEILER SOARES em 13/07/2021 16:33:24.
Documento Nº: 1928506-7030 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=1928506-7030>



SEDEPAR202100932A

56. Considero que os atos emanados pela Infraero quanto à revogação da Licitação 010/LALI2/SBEG/2017 estão em consonância com o disposto no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

(...)

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

57. Destaco, também, que **o procedimento adotado pela Infraero está de acordo com a jurisprudência deste Tribunal** (a exemplo do Acórdão 455/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer), **no sentido de que, uma vez constatado fato superveniente a motivar o desfazimento de processo licitatório, a Administração deve comunicar aos licitantes a intenção de revogação, oferecendo-lhes direito ao contraditório e à ampla defesa prévios.**

58. Ademais, os documentos de peças 95 e 96 indicam, respectivamente, que o Consórcio SB/Porto Seco e a empresa Aurora exerceram o contraditório e a ampla defesa em face da intenção da Infraero de revogar o certame.

(...)

62. Diante do cenário dos presentes autos, considerando que não foi identificado qualquer erro grosseiro na decisão da Infraero, que se mostrou em consonância com o disposto no art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993; e, ainda, que os documentos de peças 95 e 96 indicam, respectivamente, que o Consórcio SB/Porto Seco e a empresa Aurora exerceram o contraditório e a ampla defesa em face da intenção da Infraero de revogar o certame, acompanho o entendimento da unidade técnica que concluiu pela presunção de legalidade da revogação em tela e pela perda do objeto deste processo.

(...)

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS, WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU e EMANUELLE DIAS WEILER SOARES em 13/07/2021 16:33:24.
Documento Nº: 1928506-7030 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=1928506-7030>



SEDEPAR202100932A

96. Os estudos que embasaram a revogação da licitação estão fundamentados em dados econômico-financeiros que suportam a decisão tomada, de modo que não se vislumbra qualquer erro grosseiro em tal decisão, mantendo-se, portanto, a sua presunção de legalidade (itens 50 a 87).

19. Portanto, verifica-se que foi avaliada pela área gestora, de forma fundamentada, a decisão a ser adotada pela Infraero no caso em epígrafe, apresentando-se os elementos necessários à devida instrução do feito, assegurado o contraditório e a ampla defesa às empresas.

20. Cabe ressaltar que a esta DSJU incumbe a análise da regularidade do processo de revogação de licitação. O estudo e a decisão quanto ao mérito da decisão são atos de competência dos gestores da Infraero envolvidos no procedimento.

III - CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, conclui-se pela regularidade do procedimento de revogação da Licitação nº 010/LALI-2/SBEG/2017, apto para adoção das medidas elencadas nos itens 125 e seguintes da NI 6.01/F (LCT).

DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS
PROCURADOR II
GERÊNCIA DE CONSULTORIA JURÍDICA

WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU
Gerente
GERÊNCIA DE CONSULTORIA JURÍDICA

EMANUELLE DIAS WEILER SOARES
Superintendente
SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por DANIELA BARBOSA RODRIGUES MATIAS, WENDEL CASSIANO BORGES DE ABREU e EMANUELLE DIAS WEILER SOARES em 13/07/2021 16:33:24.
Documento Nº: 1928506-7030 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=1928506-7030>



SEDEPAR202100932A