

Colegiado:

Plenário

Relator:

AROLDO CEDRAZ

Processo:

[033.916/2011-0](#)

Sumário:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE FISCALIZAÇÃO NAS CONCESSÕES DE USO AEROPORTUÁRIAS EM RAZÃO DOS INDÍCIOS DE PRÁTICA DE PREÇOS ABUSIVOS NAS PRAÇAS DE ALIMENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE PARA INTERFERIR NAS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE CONSUMIDORES E CONCESSIONÁRIAS. CONHECIMENTO. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO

Assunto:

Solicitação do Congresso Nacional

Número do acórdão:

674

Ano do acórdão:

2013

Número ata :

10/2013

Data dou :

vide data do DOU na ATA 10 - Plenário, de 27/03/2013

Relatório :

Adoto como Relatório a instrução da 1ª Secretaria de Controle Externo - Secex/1 (Peça 5), que obteve anuência de seus dirigentes (Peça 6), com acréscimos dos excertos produzidos pela unidade técnica, após terem retornado o autos, para análise das informações, à luz das novas concessões dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Guarulhos/SP, Brasília/DF e Campinas/SP, peças 10/11.

"Tratam os autos de Solicitação do Congresso Nacional para a realização de "ato de fiscalização e controle com a finalidade de apurar os contratos que estabelecem os serviços terceirizados nos aeroportos brasileiros, onde praticam preços bem acima do mercado".

2. A referida solicitação derivou de proposta do Sr. Deputado Federal Nelson Padovani à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), motivada pelos preços abusivos cobrados pelos estabelecimentos das praças de alimentação dos aeroportos brasileiros administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero (p. 4, peça 1).

3. Em sua proposta, consignou que esses estabelecimentos deveriam suprir uma demanda popular, haja vista a aviação não ser mais um transporte de elite, mas sim um meio de uso comum, popular.

4. Expôs que a imprensa nacional já havia noticiado o fato, manifestando indignação quanto aos preços abusivos cobrados, os quais tendiam a ser vendidos aproximadamente de 20% a 30% mais caros do que o valor encontrado em áreas comerciais fora do aeroporto.

5. Diante dos argumentos apresentados pelo Exmo Sr. Deputado, o Relatório Prévio da CFFC, anexado ao Ofício 725/2011/CFFC-P, asseverou que o atendimento da presente proposta deveria se pautar, sob o ângulo jurídico,

na verificação de infrações no processo de formalização dos contratos entre a Infraero e os estabelecimentos habilitados a prestarem serviços nas praças de alimentação.

6. Sob o aspecto econômico, deveria assegurar a devida apuração da eventual exorbitância dos preços praticados por tais estabelecimentos nos recintos aeroportuários.

7. Por isso, tendo em vista os objetivos traçados, propôs esta Comissão, a fim de tornar mais objetivo o trabalho, que o próprio Tribunal, mediante critérios usuais de amostragem em fiscalização, defina os contratos que devem ser considerados mais relevantes.

ADMISSIBILIDADE

8. Registre-se que a presente Solicitação atende aos requisitos do art. 4º, I, b, da [Resolução TCU nº 215/2008](#), devendo ser conhecida.

EXAME TÉCNICO

9. Consoante diretrizes estabelecidas no Relatório Prévio da Proposta de Fiscalização e Controle 15/2011, devidamente aprovado na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, requereu-se a realização de exame das concessões de uso de áreas aeroportuárias, em especial do ramo de alimentação, buscando apurar, sob a ótica jurídica, a eventual ocorrência de impropriedades ou irregularidades no processo de formalização dos contratos pela Infraero, e, sob o aspecto econômico, a prática, por parte dos concessionários, de preços não condizentes com a realidade do mercado local em que cada aeroporto está inserido.

Competência do TCU para examinar os fatos

10. Preliminarmente, cabe esclarecer que a Infraero é uma empresa pública de direito privado com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. Conforme consta do Relatório de Gestão de 2010 da Estatal, disponível no portal do TCU na internet, o seu Plano Estratégico assim estabelece:

Negócio: "Segurança, conforto, eficiência e agilidade em serviços e infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea"

Missão: "Prover infraestrutura e serviços aeroportuários e de navegação aérea, contribuindo para a integração nacional e o desenvolvimento sustentável do país"

Visão: "Ser reconhecida pela excelência da infraestrutura e dos serviços aeroportuários e de navegação aérea".

11. Nos termos da Lei 5.862/72, que autorizou a criação da Estatal:

Art. 2º A Infraero terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

(...)

Art 3º Para a realização de sua finalidade compete, ainda, à INFRAERO:

(...)

IV - promover a captação de recursos em fontes internas e externas, a serem aplicados na administração, operação, manutenção, expansão e aprimoramento da infra-estrutura aeroportuária;

12. Já no Estatuto da Infraero, consta que:

Art. 9º Constituem recursos da Infraero:

(...)

III - as receitas provenientes da cobrança pelo uso de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços dos aeroportos, não remuneradas pela tarifas aeroportuárias.

13. Da leitura das normas e da publicação acima, observa-se que o objetivo primordial da Infraero é a disponibilização de infraestrutura para a operação do transporte aéreo. Dentre as competências da Estatal consta a captação de recursos, mediante exploração comercial, mais especificamente por meio da cobrança pela concessão de uso de áreas aeroportuárias.

14. Depreende-se, também, que, relativamente à concessão de uso de áreas comerciais, o interesse da Infraero é essencialmente financeiro, similar à de locações imobiliárias. O "conforto" a ser proporcionado aos clientes, aludido pelo Plano Estratégico, pode ser entendido, no caso concreto, como o atendimento aos anseios de consumo dos usuários, mediante a disponibilização de espaços a serem explorados por particulares, segundo composição de ramos de atividade (mix comercial) previamente estudado para cada aeroporto pela área competente da Estatal.

15. Desse modo, os contratos de concessão de uso de áreas aeroportuárias comerciais envolvem duas relações distintas: a primeira, entre o concedente (a Infraero, titular da área) e o concessionário (pessoa física ou jurídica signatária de contrato de concessão de área aeroportuária com a Infraero), e a segunda, entre o concessionário e o consumidor. Note-se que a relação entre o concessionário e o consumidor, ao contrário do que ocorre entre o signatário da concessão e a Infraero, é eminentemente de direito privado.

16. Analisando a competência do TCU perante o presente caso, verifica-se, pois, que o exame da relação comercial entre consumidores e concessionários, envolvendo possível prática de preços abusivos nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos, não se insere entre as competências do TCU, sendo mais bem perquirida pelos órgãos de defesa do consumidor, a exemplo do Procon.

17. Eventual ato de fiscalização realizado por esta Corte de Contas acerca da matéria se restringiria ao exame da regularidade dos procedimentos de contratação por parte da Infraero, especificamente quanto à existência de irregularidades praticadas por gestores da Estatal que concorrem para a ocorrência tratada nestes autos, pois cabe a esta Corte resguardar a legalidade dos atos praticados pelos administradores públicos em qualquer contrato firmado no âmbito federal.

18. A propósito, cabe registrar que esta Corte de Contas já realizou trabalho relacionado ao tema, no âmbito do TC [021.182/2007-0](#), cujo conteúdo será apresentado, de forma resumida, e comentado a seguir.

19. Ainda com relação ao exame passível de ser conduzido pelo TCU, será exposto na sequência breve análise dos fatores, sob responsabilidade da Infraero, com maior potencial de influência nos preços cobrados nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos, seguida das ações realizadas pela Estatal na tentativa de coibir a prática.

TC [021.182/2007-0](#)

20. O TC [021.182/2007-0](#) tratou de auditoria realizada com o objetivo de avaliar as condições em que são efetuadas as concessões de uso de áreas públicas dos aeroportos administrados pela Infraero, sob os aspectos de legalidade, moralidade e economicidade.

11.1. O trabalho abrangeu uma amostragem de 67 (sessenta e sete) contratos, selecionados de um universo de mais de 8.000 (oito mil) contratos, e contemplou a visita a 5 (cinco) dependências da Estatal, selecionadas pelo critério de representatividade de suas participações nas receitas produzidas pelas operações da espécie, bem como importância estratégica, quais sejam: sede (Superintendência Comercial e Superintendência de Auditoria Interna) e Aeroportos de Brasília, Guarulhos, Congonhas, Galeão e Recife.

11.2. Naquela ocasião, buscou-se responder as seguintes questões (no essencial):

Questão 1 - As concessões de áreas públicas aeroportuárias administradas pela Infraero obedecem aos termos da Lei 8.666/1993, inclusive quanto ao prazo de duração?

Questão 2 - Como se dá, nos contratos administrativos, a relação entre a Infraero e os concessionários de uso

de bem público quanto aos seguintes aspectos: critérios adotados para fixação da remuneração devida pelos concessionários: reajustes contratuais; compatibilidade dos valores praticados com o mercado?

(...)

Questão 5 - Nos contratos de concessão de uso de bem público em que a concessionária explora comercialmente o espaço, existe alguma preocupação do concedente em relação à proteção do consumidor quanto à prestação abusiva decorrente das atividades comerciais prestadas?

Questão 6 - Existem casos em que melhor seria atendido o interesse público se a Administração fizesse uso do instituto da permissão de uso ao conferir a utilização privativa do bem público a particulares em vez de se utilizar da concessão de uso de bem público?

21. Após breve análise do conteúdo das questões, percebe-se que as questões 1, 2 e 6 se coadunam, em alguma medida, sob o ângulo jurídico, com o requerido na presente Solicitação, na parte que trata da apreciação da regularidade do processo de formalização dos contratos entre a Infraero e os estabelecimentos concessionários (conforme item 5 desta instrução).

22. Nos termos do Relatório de Planejamento da Auditoria (TC [021.182/2007-0](#), fl. 12), procurou-se "saber se o espaço público foi licitado; se o processo licitatório foi regular e, caso não tenha havido licitação, como foram os casos de dispensa e inexigibilidade". Além disso, foram procurados indícios de favorecimento nas licitações e eventual existência de contratos renovados além do prazo previsto em lei.

23. Quanto ao assunto, as principais constatações da auditoria se referem a prorrogações irregulares de prazos contratuais e deficiências no sistema de controle de faturamento dos concessionários, cujo valor integra a base de cálculo do valor a ser pago à Infraero pelas concessões. Registre-se que a verificação da adequação aos preços de mercado, inserida na questão 2, diz respeito aos valores a serem pagos pelos concessionários à Infraero a título de concessão de área, e não aos preços praticados junto aos consumidores.

24. Já a questão 5 contempla, em parte, o enfoque econômico requerido à fiscalização, destacado no Relatório Prévio da CFFC (conforme item 6 desta instrução). Haja vista a similaridade entre o assunto lá versado e o enfoque econômico requerido pela solicitação, destaca-se parte do relatório de Execução da auditoria que responde a referida pergunta:

Questão 5 - Nos contratos de concessão de uso de bem público em que a concessionária explora comercialmente o espaço, existe alguma preocupação do concedente em relação à proteção do consumidor quanto à prestação abusiva decorrente das atividades comerciais prestadas?

Para que se defina uma prestação abusiva por parte do concessionário, há que se definir algum parâmetro de comparação. No caso dos aeroportos, parece mais acertada a comparação com os Shopping Centers. Não se observou, regra geral, diferenças significativas entre os valores cobrados nos dois tipos de empreendimentos.

Os valores praticados nos aeroportos tendem a ser maiores, mas deve-se atentar para as suas peculiaridades, apontadas pela administração da Infraero: horário de funcionamento de 24h com os custos correspondentes trabalhistas envolvidos; perfil diferenciado do consumidor que frequentam os aeroportos; alta ociosidade dos aeroportos em consideráveis períodos do uso.

De fato, alguns contratos celebrados pela Infraero têm cláusula específica determinando que os preços praticados no Aeroporto devem estar de acordo com os preços de mercado. Na prática, porém, a Infraero alega dificuldade de fiscalizar esses preços, além das justificativas já mencionadas e do fato de que pesquisas realizadas em Pernambuco indicaram que os preços estavam condizentes com os do mercado equivalente. (Relatório de Execução de Auditoria, TC [021.182/2007-0](#), fls. 54-55)

25. O TC [021.182/2007-0](#) foi apreciado por meio do [Acórdão 857/2011-Plenário](#). Consta do Voto condutor do Ministro-Relator Ubiratan Aguiar que as principais questões suscitadas nos referidos autos, relacionadas à realização de licitações e vigência dos contratos, foram devidamente regulamentadas, mediante a edição do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, aprovado pela Portaria Normativa 935/2009 do Ministério da Defesa, em obediência às determinações feitas por este Tribunal.

26. Acerca do tratamento dado à questão 5 do referido relatório, releva comentar que, a despeito da

adequação da definição dos shopping centers como referencial de comparação e da existência de peculiaridades na operação de estabelecimentos comerciais em aeroportos, a conclusão consignada no relatório à época (a execução da auditoria se deu em 2007) quanto à adequação dos preços praticados aparenta não mais condizer com a realidade dos recintos aeroportuários atualmente. Denúncias frequentes publicadas na mídia, facilmente encontradas em serviços de busca de informações da internet, apontam ocorrências de cobrança de preços exagerados pelos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos brasileiros.

27. Especificamente com relação ao horário de funcionamento, deve-se registrar que nem todas as concessionárias têm obrigação contratual de se manterem abertas 24 horas por dia, devendo acompanhar apenas o período de funcionamento dos aeroportos. Se o aeroporto funciona das 6h00 às 23h00, é de praxe que se imponha no contrato o funcionamento das lojas para esse período. Desse modo, mesmo que em proporção menor do que a noticiada, é provável que haja majoração dos custos operacionais.

28. Ademais, visto que a circulação de passageiros e respectivos acompanhantes nos aeroportos está intimamente associada ao movimento de chegadas e partidas de voos, existe, de fato, alta ociosidade em consideráveis períodos do dia, o que pode constituir fator de influência na elevação dos preços cobrados pelas concessionárias no recinto aeroportuário.

29. Quanto ao alegado perfil diferenciado dos consumidores, verifica-se que, embora não seja muito verossímil atualmente, ainda existe cultura histórica a esse respeito, que provavelmente é um dos principais motivos que induzem os concessionários a superdimensionar os preços

30. Conquanto possam provocar reduções de lucro, os quais acabam sendo compensados por aumentos nos preços dos produtos, tais fatores não são suficientes para justificar o nível de preços cobrados nos aeroportos brasileiros.

31. Não obstante, cabe esclarecer que o referido trabalho não tinha como foco principal de sua atuação a verificação de abusos econômicos, mas sim a fiscalização da regularidade da formalização e execução dos contratos de concessão de uso de áreas aeroportuárias.

32. Desse modo, no âmbito do TC [021.182/2007-0](#), a análise, sob o ponto de vista econômico, da inadequação em relação aos preços de mercado dos valores praticados nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos não ficou totalmente elucidada, sendo necessários então alguns apontamentos adicionais para suprir lacunas existentes, os quais serão feitos a seguir.

Dinâmica das concessões de uso de áreas aeroportuárias comerciais

33. Considerando que a relação entre a Infraero e os concessionários se assemelha ao de um aluguel de ponto comercial, não havendo, a rigor, qualquer interferência direta do poder concedente nos preços cobrados nos estabelecimentos comerciais pelos produtos e serviços disponibilizados aos usuários, os fatores com maiores potenciais de influência seriam o valor contratual a ser pago pela área concedida e a definição do ramo de atividade a ser explorado.

34. Em geral, nos contratos são estabelecidas duas formas alternativas de cobrança pelo uso da área (sempre prevalecerá a que resultar em maior valor a ser pago à Infraero): i) parcela fixa, referente ao pagamento mínimo mensal pela concessão; ou ii) parcela variável, equivalente a percentual fixo sobre o faturamento bruto mensal auferido pelo concessionário. A Infraero, ao definir o ramo de atividade cuja exploração será permitida, mediante licitação, realiza estudo de mercado e de viabilidade do negócio, estabelecendo, com base em estimativa de receitas, o valor mínimo a ser exigido mensalmente pela concessão, de modo a que os valores das parcelas fixa e variável (percentual do faturamento estimado) fiquem equilibrados. Na licitação, vence a participante que ofertar o maior valor fixo mensal pela concessão.

35. Espera-se que o resultado da licitação represente o quanto o mercado (licitantes em potencial) se dispõe a pagar pela exploração da área, considerando diversos fatores, a exemplo da efetiva disposição dos usuários em consumir os produtos e dos preços que tais consumidores estão dispostos a pagar, considerando-se a escassez de oferta.

36. Nesse modelo ideal, se a Infraero estabelecer, para fins de licitação, um valor de referência muito abaixo do potencial, a concorrência entre os interessados se encarregará de aproximar os valores do contrato aos

preços de mercado. Por outro lado, se o orçamento de referência estiver muito além do potencial, o objeto da licitação poderá ser refutado pelo mercado, por entender que não conseguirá repassar o custo excedente aos consumidores de seus produtos. Nesse último caso, caso um licitante resolva, mesmo assim, celebrar o contrato nesses termos e os clientes decidam não consumir os produtos, o concessionário acabará amargando prejuízos, tendo que rescindir prematuramente o contrato.

37. Em outras palavras, não é interessante para Infraero a existência de áreas comerciais ociosas nos aeroportos sob sua administração. Primeiro, porque deixará de auferir receita. Segundo, porque a ausência de determinado ramo de atividade no "mix comercial" de um aeroporto pode representar impacto negativo à comodidade dos usuários. Sob esse aspecto, entende-se que o impacto da atuação da Infraero não é tão relevante para a definição dos preços praticados nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos sob sua administração.

38. Deve-se ressaltar, no entanto, que o raciocínio acima consignado se mostra mais adequado para os setores cujas mercadorias enfrentam demandas mais elásticas como, por exemplo, eletrônicos, brinquedos, presentes e outros produtos considerados supérfluos e sofrem concorrência do mercado local, fora dos aeroportos. Já o setor de alimentação enfrenta demandas mais inelásticas para seus principais produtos, dado seu caráter essencial (a depender das circunstâncias, tais produtos acabarão sendo consumidos independentemente do preço).

39. Outro ponto que merece ser abordado diz respeito ao estabelecimento do mix comercial dos aeroportos. Considerando especificamente o universo de áreas comerciais disponíveis em um determinado aeroporto, caso a Infraero decida, por exemplo, pela instalação de um único estabelecimento do ramo de alimentação, há grande tendência a que o concessionário que o explore pratique o preço que lhe convier, em razão da inexistência de concorrência.

40. As situações descritas acima expõem a fragilidade do consumidor para determinados produtos - mormente os da área de alimentação - essenciais ao seu conforto durante o tempo de sua permanência no recinto aeroportuário, o que torna imprescindível a atuação do órgão concedente, a fim de que evite ou, ao menos, reduza a ocorrência de abusos na cobrança de preços por parte dos concessionários.

41. Sob este ângulo, em que pese o Estatuto da Infraero não dedicar atribuições precípua a fim de regular os preços no recinto aeroportuário, a estatal, por integrar a Administração Pública Federal, deve ter como preocupação agir em prol do interesse da coletividade.

Ações recentes da Infraero acerca do tema

42. Com efeito, pode-se afirmar que a Infraero não tem se mostrado inerte a tal situação. Em recente atuação da Estatal, foi proferido o Parecer 145/DJCN/2011 (p. 17-30, peça 4), de 16 de setembro, o qual concluiu pela viabilidade jurídica das demandas da Diretoria Comercial, externadas pelas Correspondências Formais 16.995/DCNC(NCGF)/2011 (p. 5-6, peça 4), de 1º de julho de 2011, e 19.801/DCNC(NCGF)/2011 (p. 1-2, peça 4), de 29 de julho de 2011.

43. Os documentos se referiam à consulta sobre a eventual existência de óbices quanto à inclusão nos editais padrões de concessão de uso de área de cláusula que impedisse a ocupação de duas áreas comerciais, do mesmo ramo de atividade, por uma única empresa ou pelo mesmo grupo econômico, no mesmo aeroporto; e que possibilitasse a Infraero de efetuar o acompanhamento dos preços de produtos e serviços comercializados pelos concessionários ocupantes de áreas comerciais nos aeroportos da rede respectivamente.

44. As cláusulas têm como objetivo impedir tanto a cartelização de preços quanto a concentração dos espaços comerciais na mão de poucos grupos empresariais dentro de cada aeroporto da rede.

45. A fim de dar prosseguimento ao combate no abuso de preços, a Infraero licitou, por meio do Pregão Presencial 98/DALC/SEDE/2011, lotes de espaços para a instalação de Vending Machines, máquinas automáticas para a venda de comidas e bebidas, em vários aeroportos da rede.

46. O intuito da Infraero com as Vending Machines é o de oferecer produtos alimentícios - como salgados e sanduíches pré-fabricados - e bebidas a preços módicos, haja vista os custos deste tipo de negócio serem habitualmente mais baixos que os de uma lanchonete convencional. Dessa forma, seriam constituídos empecilhos concorrenciais a que outras lanchonetes concessionárias aumentassem os preços dos mesmos

produtos.

47. Em ação mais recente, a Infraero, por meio do Pregão Presencial 10/DALC/SBCT/2012, iniciou a licitação da primeira área dentro da rede destinada à concessão de uso para a instalação de lanchonete com preços tabelados para 15 produtos considerados básicos, a chamada Lanchonete Popular.

48. Ressalta-se que as medidas tomadas pela Infraero ainda estão muito recentes, não sendo possível aferir ainda qualquer resultado tangível nos preços realizados nos aeroportos da rede da Infraero. Os contratos de concessão de área para as Vending Machines foram assinados em 11/11/2011. A primeira Lanchonete Popular está ainda sendo licitada, eis que a abertura das propostas ocorrerá no dia 14/2/2012. Por último, as referidas cláusulas somente começaram a ser implantadas nos contratos de concessão depois do parecer favorável da Procuradoria Jurídica da Infraero em 16/9/2011. Ainda levará um tempo até que a totalidade dos mais de 8.000 contratos sejam atualizados com as novas cláusulas.

CONCLUSÃO

49. Diante da análise acima, entende-se desnecessária a realização de procedimento de fiscalização específico acerca do tema.

50. Nesse sentido, cabe informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a relação comercial entre consumidores e concessionários, envolvendo possível prática de preços abusivos nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos, é eminentemente de direito privado, de modo que seu exame não se insere entre as competências desta Corte de Contas, sendo mais bem perquirida pelos órgãos de defesa do consumidor, a exemplo do Procon.

51. Deve ser informado, ainda, que, a despeito de as atuais concessões de uso de áreas aeroportuárias comerciais não receberem interferência direta do poder concedente no que se refere aos preços praticados pelos produtos e serviços disponibilizados aos consumidores, a Infraero, visando coibir tais ocorrências, em ações recentes, decidiu:

a) Com base no Parecer 145/DJCN/2011, de 16/9/2011, incluir, no edital padrão de tal tipo de concessão, cláusula visando impedir a ocupação, em um mesmo aeroporto, de mais de uma área comercial do mesmo ramo de atividade por uma única empresa ou pelo mesmo grupo econômico, bem como cláusula que possibilite a Estatal efetuar o acompanhamento dos preços de produtos e serviços comercializados pelos concessionários ocupantes de áreas aeroportuárias da rede;

b) realizar o Pregão Presencial 98/DALC/SEDE/2011, tendo por objeto a concessão de espaços para a instalação de Vending Machines, máquinas automáticas para a venda de alimentos e bebidas, em vários aeroportos da rede;

c) realizar o Pregão Presencial 10/DALC/SBCT/2012, visando à concessão de uso de área aeroportuária para a instalação de lanchonete com preços tabelados para 15 produtos considerados básicos, a chamada Lanchonete Popular.

52. Por fim, cabe encaminhar à CFFC cópia de inteiro teor do [Acórdão 857/2011-Plenário](#), proferido no âmbito do TC [021.182/2007-0](#), ocasião em que foi apreciado Relatório de Auditoria realizada com o objetivo de avaliar as condições em que são efetuadas as concessões de uso de áreas públicas dos aeroportos administrados pela Infraero, sob os aspectos de legalidade, moralidade e economicidade, tema relacionado à presente Solicitação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

53.1. com fundamento no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, I, b da [Resolução TCU 215/2008](#), conhecer da presente Solicitação de Fiscalização, considerando-a, para os fins do disposto no art. 17, inciso II, da referida Resolução, integralmente atendida;

53.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

53.2.1. a relação comercial entre consumidores e concessionários, envolvendo possível prática de preços abusivos nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos, é eminentemente de direito privado, de modo que seu exame não se insere entre as competências desta Corte de Contas, sendo mais bem perquirida pelos órgãos de defesa do consumidor, a exemplo do Procon;

53.2.2. a despeito de as atuais concessões de uso de áreas aeroportuárias comerciais não receberem interferência direta do poder concedente no que se refere aos preços praticados pelos produtos e serviços disponibilizados aos consumidores, a Infraero, visando coibir tais ocorrências, em ações recentes, decidiu:

a. Com base no Parecer 145/DJCN/2011, de 16/9/2011, incluir, no edital padrão de tal tipo de concessão, cláusula visando impedir a ocupação, em um mesmo aeroporto, de mais de uma área comercial do mesmo ramo de atividade por uma única empresa ou pelo mesmo grupo econômico, bem como cláusula que possibilite a Estatal efetuar o acompanhamento dos preços de produtos e serviços comercializados pelos concessionários ocupantes de áreas aeroportuárias da rede;

b. realizar o Pregão Presencial 98/DALC/SEDE/2011, tendo por objeto a concessão de espaços para a instalação de Vending Machines, máquinas automáticas para a venda de alimentos e bebidas, em vários aeroportos da rede;

c. realizar o Pregão Presencial 10/DALC/SBCT/2012, visando à concessão de uso de área aeroportuária para a instalação de lanchonete com preços tabelados para 15 produtos considerados básicos, a chamada Lanchonete Popular;

53.3. remeter à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, bem como de inteiro teor do [Acórdão 857/2011 - TCU - Plenário](#), proferido no TC [021.182/2007-0](#);

53.4. arquivar os presentes autos."

3. Abaixo, transcrevo excertos da análise realizada pela 1ª Secex, peças 10/11, em cumprimento ao meu despacho, de 11/4/2012.

"[...]

EXAME TÉCNICO

2. Em consulta aos Editais dos Leilões 1/2011 e 2/2011 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), disponíveis no portal da autarquia na rede mundial de computadores, relativos, respectivamente, à concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN e às concessões dos Aeroportos Internacionais de Guarulhos/SP, de Brasília/DF e de Campinas/SP, observa-se, em especial no que se relaciona ao assunto objeto do presente processo, a previsão de padrões de qualidade cuja aferição regular pode vir a impactar futuros reajustes tarifários.

3. Nos termos dos Planos de Exploração Aeroportuária (PEA), constantes dos editais, a Concessionária vencedora de cada um dos leilões deverá apresentar anualmente à ANAC um Plano de Qualidade de Serviço (PQS), mediante o qual deverá detalhar as atividades com vistas ao atendimento dos Indicadores de Qualidade de Serviço (IQS), previstos no PEA para avaliar periodicamente a qualidade dos serviços por ela prestados.

4. Os IQS serão considerados no cálculo anual do Fator Q, o qual será aplicado, por ocasião dos reajustes tarifários, conjuntamente com os efeitos do Fator X, relacionado à avaliação de produtividade e eficiência dos aeroportos, e com a variação do índice de inflação no período (Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA).

5. A metodologia de cálculo do Fator Q, com ligeiras diferenças entre os editais dos Leilões 1/2011 e 2/2011, contempla a apuração do alcance de metas de: i) parâmetros operacionais (tempos máximos de espera para decolagem de aeronaves, para alocação em posição de pátio e para inspeção de segurança, disponibilidade de pontes de embarque, de veículos para embarque/desembarque remoto, de instalações e equipamentos de check-in, de sistema de processamento e restituição de bagagens, de elevadores e escadas rolantes, entre outros); e ii) Percepção da Qualidade de Serviço (sinalização e informações de voo aos passageiros, limpeza e disponibilidade de banheiros, conforto e disponibilidade de assentos no saguão, disponibilidade de carrinhos de

bagagens e de vagas de estacionamento, satisfação dos passageiros quanto aos estabelecimentos de varejo e de alimentação, entre outros). O Fator Q resultante pode variar de 7,5% de decréscimo a 2% de bônus, conforme estabelecido nos PEA's constantes dos editais.

6. Especificamente com relação ao assunto discutido neste processo, cabe esclarecer que:

a) no âmbito do Leilão 1/2011, consta a existência de padrão mínimo para o IQS "Varejo e Alimentação", definido como o nível de satisfação do passageiro quanto à qualidade e variedade dos estabelecimentos de varejo e alimentação, o qual, caso não atendido, pode resultar em decréscimo de 0,2 unidade no Fator Q, o que representa 2,7% do total máximo de decréscimos admitido (7,5 unidades). Note-se que o indicador não avalia preços;

b) no Leilão 2/2011, o IQS "Custo benefício das lojas e praças de alimentação" busca avaliar, conjuntamente, a variedade e os preços praticados nas lojas e nos restaurantes/bares do aeroporto, podendo atingir decréscimo de 0,3 unidade no Fator Q, o que equivale a 4% do total admitido (7,5 unidades).

7. Observa-se que os indicadores relacionados aos preços praticados nos estabelecimentos de alimentação nada ou pouco representam na avaliação do Fator Q, o qual, por questão de prioridade, privilegia aspectos operacionais e outros serviços afetos à disponibilização de equipamentos e instalações por parte da concessionária.

8. Nesse sentido, pode-se afirmar que as medidas afetas à proteção dos usuários e consumidores dos serviços prestados nos aeroportos, previstas nos processos de concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP e aludidas no Despacho do Ministro-Relator, estão amplamente concentradas nas atividades essenciais, diretamente sob responsabilidade da administradora de cada aeródromo, de modo que as atividades acessórias, que visam a geração de receitas não tarifárias e são delegadas a terceiro, resultam em impacto irrelevante na avaliação da qualidade, em especial no que se refere aos preços praticados.

9. Adicionalmente, há que se esclarecer que a metodologia de cálculo do Fator Q descrita nos itens anteriores se aplica somente aos contratos decorrentes dos Leilões ANAC 1/2011 e 2/2011. Aos demais aeroportos públicos que não estão sob condições tarifárias definidas em ato de autorização ou contrato de concessão, dentre os quais estão os administrados pela Infraero, aplica-se o modelo de regulação de tarifas aeroportuárias estabelecido na Resolução ANAC 180/2011.

10. Os reajustes anuais previstos na Resolução 180/2011 não contemplam nenhum parâmetro de qualidade nos moldes expostos acima, sendo calculados somente com base na variação do IPCA, aplicando-se o Fator X, componente já citado anteriormente e que objetiva repassar aos consumidores ganhos esperados de produtividade, obtidos, nos termos da Resolução ANAC 215/2012, a partir de dados relativos ao movimento de passageiros, movimento de aeronaves, de receita e de custos.

CONCLUSÃO

11. Diante do exposto, conclui-se que as medidas de proteção aos consumidores dos serviços prestados nos aeroportos, previstas para serem implementadas nos contratos decorrentes dos Leilões da ANAC 1/2011 e 2/2011, além de serem impactadas somente em baixa, ou mesmo nula, proporção pelos preços praticados nos estabelecimentos de alimentação explorados em regime de concessão de uso de área aeroportuária, não vinculam os aeroportos administrados pela Infraero.

12. Não obstante, repisando a análise consignada na instrução anterior, convém ressaltar que as medidas adotadas espontaneamente pela Infraero podem contribuir para coibir a prática de preços abusivos nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos pela Estatal. Tanto a vedação da ocupação, por parte de uma única empresa ou por um único grupo empresarial, de mais de uma área comercial do mesmo ramo de atividade em um mesmo aeroporto como a instalação de vending machines e de lanchonetes populares, além da inclusão de cláusula nos contratos que possibilite que a Infraero efetue o acompanhamento dos valores cobrados pelos produtos comercializados, constituem mecanismo com elevado potencial de estímulo à concorrência e à redução de preços.

13. Desse modo, cabe reiterar a proposta de encaminhamento constante da instrução de mérito anterior (peça 5).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, reitera-se a proposta de encaminhamento consignada na instrução anterior (peça 5), com breve ajuste de forma:

14.1. com fundamento no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, I, b, da [Resolução TCU 215/2008](#), conhecer da presente Solicitação de Fiscalização, considerando-a, para os fins do disposto no art. 17, inciso II, da referida Resolução, integralmente atendida;

14.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

14.2.1. a relação comercial entre consumidores e concessionários, envolvendo possível prática de preços abusivos nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos, é eminentemente de direito privado, de modo que seu exame não se insere entre as competências desta Corte de Contas, sendo mais bem perquirida pelos órgãos de defesa do consumidor, a exemplo do Procon;

14.2.2. a despeito de as atuais concessões de uso de áreas aeroportuárias comerciais não receberem interferência direta do poder concedente no que se refere aos valores cobrados pelos produtos e serviços disponibilizados aos consumidores, a Infraero, visando estimular a concorrência entre as concessionárias e a redução dos preços praticados nos estabelecimentos comerciais instalados nos aeroportos, em ações recentes, decidiu:

a) Com base no Parecer 145/DJCN/2011, de 16/9/2011, incluir, no edital padrão de tal tipo de concessão, cláusula visando impedir a ocupação, em um mesmo aeroporto, de mais de uma área comercial do mesmo ramo de atividade por uma única empresa ou pelo mesmo grupo econômico, bem como cláusula que possibilite a Estatal efetuar o acompanhamento dos preços de produtos e serviços comercializados pelos concessionários ocupantes de áreas aeroportuárias da rede;

b) realizar o Pregão Presencial 98/DALC/SEDE/2011, tendo por objeto a concessão de espaços para a instalação de Vending Machines, máquinas automáticas para a venda de alimentos e bebidas, em vários aeroportos da rede;

c) realizar o Pregão Presencial 10/DALC/SBCT/2012, visando à concessão de uso de área aeroportuária para a instalação de lanchonete com preços tabelados para 15 produtos considerados básicos, a chamada Lanchonete Popular;

14.3. remeter à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, bem como do inteiro teor do [Acórdão 857/2011 - TCU - Plenário](#), proferido no TC [021.182/2007-0](#);

14.4. arquivar os presentes autos."

É o Relatório

Voto :
VOTO

Trago à apreciação deste Plenário Solicitação do Congresso Nacional - derivada da proposta do Deputado Federal Nelson Padovani à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC-, para realização de fiscalização nas concessões de uso aeroportuárias, firmadas com a Infraero, para prestação de serviços de alimentação, em razão dos preços abusivos cobrados pelos estabelecimentos das praças de alimentação.

2. Foi requerida análise sob a ótica econômica, com a apuração da prática de preços exorbitantes por parte das concessionárias, e jurídica, com a verificação de infrações no processo de formalização dos contratos.

3. Em razão das recentes concessões dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP, requeri à unidade técnica que procedesse à análise das medidas afetas à proteção dos usuários e dos consumidores dos serviços prestados nos aeroportos, na medida do possível,

também, à luz do seu regramento.

3. Preliminarmente, conheço da presente Solicitação do Congresso Nacional, por atender os requisitos de admissibilidade do art. 4º, inciso I, alínea b, da [Resolução-TCU 215/2008](#)

4. No mérito, acolho as análises e conclusões da 1ª Secex, com ajustes de forma, e as incorporo às minhas razões de decidir.

5. Sob o ponto de vista econômico, não há como se proceder à fiscalização solicitada por se tratar de relação comercial estabelecida entre consumidores e concessionários de aéreas aeroportuárias, envolvendo possíveis práticas de preços abusivos, assunto eminentemente de direito privado, que deve ser tratado pelos órgãos de defesa do consumidor.

6. Sob o ponto de vista jurídico, a análise recai sobre o exame da regularidade dos procedimentos adotados para concessão destas áreas públicas dos aeroportos administrados pela Infraero, sendo da competência do TCU verificar sua legalidade, moralidade e economicidade.

7. Nesse sentido, foi realizada a auditoria TC [021.182/2007-0](#), em 2007, apreciada por meio do [Acórdão 857/2011-TCU-Plenário](#). O foco deste trabalho foi a análise das relações entre a Infraero e as concessionárias. Ainda assim, foi mencionada a questão do relacionamento destas com os consumidores.

8. O trabalho abrangeu uma amostra de 67 contratos, selecionados de um universo de mais de 8.000 contratos, nos aeroportos de Brasília, Guarulhos, Congonhas, Galeão e Recife.

9. Duas questões de auditoria são, especialmente, afetas às analisadas nesta oportunidade.

10. A primeira diz respeito à legalidade das concessões, nos termos da Lei 8.666/93. As principais constatações da equipe de auditoria se referem a irregularidades na prorrogação de prazos contratuais e nas deficiências no sistema de controle de faturamento dos concessionários, cujo valor integra a base de cálculo do montante a ser pago à Infraero. O voto condutor do [Acórdão 857/2011-TCU-Plenário](#) registra que estas questões foram devidamente regulamentadas, mediante a edição do Regulamento de Licitações e Contratos da Infraero, aprovado pela Portaria-Normativa 935/2009 do Ministério da Defesa, em obediência às determinações feitas pelo TCU.

11. A segunda questão trata da existência de cláusulas nos contratos de concessão que demonstrem preocupação da Infraero em relação ao consumidor dos serviços prestados pelas concessionárias, inclusive sobre abusos praticados por estas. Considerando que a auditoria não tinha como objetivo precípuo analisar a inadequação dos preços praticados nos aeroportos em relação aos de mercado, a questão não foi aprofundada. Verificou-se, porém, haver grandes dificuldades quanto à definição do parâmetro comparativo entre os preços praticados pelas concessionárias e os de mercado. Os serviços prestados nos aeroportos apresentam peculiaridades com atendimento 24 horas e, em alguns casos, alta taxa de ociosidade em períodos de uso.

12. Cabe registrar, entretanto, que a Infraero não tem sido indiferente à situação. Estão sendo adotadas medidas com intuito de expandir o seu controle sobre a questão e de estimular a concorrência, permitindo a redução dos preços e coibindo a prática de preços abusivos nos aeroportos sob sua administração. Foi vedada a ocupação de mais de uma área comercial do mesmo ramo de atividade, em um mesmo aeroporto, por uma única empresa ou por um único grupo empresarial, impedindo a cartelização de preços. Foram adquiridas vending machines, máquinas que oferecerão produtos alimentícios a preços mais baratos, e licitadas as chamadas Lanchonetes Populares, que praticarão preços tabelados em alguns produtos considerados básicos. Além disso, estão sendo incluídas cláusulas nos contratos que permitem acompanhamento dos valores cobrados pelos produtos comercializados.

14. Em relação às novas concessões dos aeroportos São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP, observa-se que a Infraero adotou providências para garantir, em alguma medida, a qualidade dos serviços.

15. Nos termos dos editais, as concessionárias vencedoras estão obrigadas a encaminhar anualmente Plano de Qualidade de Serviços (PQS), no qual serão detalhadas as medidas implementadas para atendimento dos Indicadores de Qualidade de Serviços (IQS), fixados no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA).

16. Os IQS fazem parte do cálculo anual do Fator Q, que, em conjunto com o Fator X, serão utilizados por ocasião dos reajustes tarifários. Este último está relacionado à avaliação de produtividade e eficiência dos aeroportos e com a variação do índice de inflação no período - IPCA.

17. Ocorre que os indicadores que compõem o IQS priorizam a qualidade dos serviços ligados às atividades operacionais essenciais, que estão diretamente sob responsabilidade da administradora do aeroporto, e não as atividades acessórias, que geram receitas não tarifárias e são delegadas a terceiros.

18. Já os indicadores relacionados aos preços praticados nos estabelecimentos de alimentação contribuem muito pouco na composição do Fator Q.

19. Importante ressaltar que este modelo está sendo aplicado apenas nas concessões citadas. Aos demais aeroportos administrados pela Infraero aplica-se o modelo de regulação de tarifas aeroportuárias estabelecido na Resolução Anac 180/2011, no qual não estão fixados parâmetros de qualidade, sendo os reajustes anuais calculados somente com base na variação do IPCA e do Fator X, que objetiva repassar aos consumidores ganhos esperados de produtividade obtidos a partir de dados relativos ao movimento de passageiros, aeronaves, receitas e custos.

20. Ainda que não se possa afirmar que essas medidas alcançarão o objetivo precípuo de aumentar a competitividade, reduzindo, com isso, os preços praticados, não se pode negar que a Infraero está ciente da situação e sensível a ela, podendo adotar medidas mais efetivas nesta seara por ocasião da realização de novas licitações aeroportuárias.

21. Considero importante, porém, que seja recomendado a Infraero que adote medidas no sentido de minimizar riscos de ocorrência de práticas econômicas abusivas, nas instalações aeroportuárias, fixando cláusulas pertinentes nos futuros contratos de concessão.

22. Por fim, à luz dos fatos, cabe informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC, sobre a impossibilidade de realizar fiscalização nas empresas concessionárias de serviços públicos de alimentação nos aeroportos, em razão da prática de preços abusivos, uma vez que se trata de relação comercial entre consumidores e concessionários, a qual deve ser perquirida pelos órgãos de defesa do consumidor;

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal de Contas adote a minuta de acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 27 de março de 2013.

AROLDO CEDRAZ

Relator

Acordao :

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação do Congresso Nacional, apresentada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CCF, em que requer a realização de fiscalização nas concessões de uso aeroportuárias celebradas com a Infraero para prestação de serviços, em razão da cobrança de preços abusivos.

ACORDAM os Ministros do tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 232, inciso III, do Regimento Interno;

9.2. informar à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento ao Ofício 725/2011/CFFC-P, sobre a impossibilidade de realizar fiscalização nas empresas concessionárias de serviços públicos de alimentação nos aeroportos, em razão, exclusivamente, da prática de preços abusivos, uma vez que se trata de relação comercial entre consumidores e concessionários, a qual deve ser perquirida pelos órgãos de defesa do consumidor;

9.3 recomendar à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero que adote medidas no sentido de minimizar riscos de práticas econômicas abusivas, tais como as versadas nos autos, nos futuros contratos de concessão, informando, no prazo de 90 dias, as medidas adotadas;

9.4 remeter à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, bem como de inteiro teor do [Acórdão 857/2011 - TCU - Plenário](#), proferido no TC 021.182/2007.

9.5. declarar atendida a solicitação e arquivar os presentes autos, nos termos do §1º, inciso II e § 2º, inciso II, do art. 17 da [Resolução-TCU nº 215/2008](#)

ENTIDADE :

Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero

Interessados :

Interessado: Câmara dos Deputados

Representante do MP :

não atuou

Unidade técnica :

1ª Secretaria de Controle Externo - Secex/1

Classe :

CLASSE II

Advogado :

não há

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti

Data sessão :

27/03/2013