



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 15, DE 2011

“Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle com vistas a apurar os contratos que estabelecem os serviços terceirizados nos aeroportos brasileiros, onde praticam preços bem acima do mercado.”

Autor: Deputado **NELSON PADOVANI**

Relator: Deputado **VANDERLEI MACRIS**

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, apresentada em maio de 2011, para que esta Comissão realize 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.

O relatório prévio à PFC em análise (fls. 5/7), aprovado por esta Comissão, em 19 de outubro de 2011, previa em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, a execução de ato fiscalizatório pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a fim de examinar a regularidade na formalização dos contratos celebrados entre a INFRAERO e os estabelecimentos habilitados a prestarem serviços nas praças de alimentação, bem como os preços praticados por estes estabelecimentos.

Por conseguinte, a Presidência desta Comissão, por intermédio do Ofício nº 725/2011/CFFC-P, de 20 de outubro de 2011 (fls. 9), encaminhou ao TCU o relatório prévio desta PFC solicitando as devidas providências.

Em 10 de abril de 2013, o TCU encaminha, por meio do Aviso nº 308-Seces-TCU-Plenário (fls. 13), cópia do Acórdão nº 674/2013 proferido nos autos do processo nº TC 033.916/2011-0, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, bem como do inteiro teor do Acórdão nº 857/2011-TCU-Plenário, proferido no TC 021.182/2007.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

O voto do relator do processo no TCU apresenta um resumo da conclusão do trabalho da unidade técnica responsável, conforme transcrito a seguir:

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 áreas 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-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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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 nos 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 alçarão 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.

Em consequência dessas constatações e recomendações, o Tribunal de Contas da União proferiu o citado Acórdão nº 674/2013-TCU-Plenário com o seguinte teor:

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

1D134B6B00

1D134B6B00



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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

Portanto, o TCU afirma que não há como se proceder à fiscalização sobre a ocorrência ou não da prática de preços abusivos por parte dos estabelecimentos habilitados a prestarem serviços nas praças de alimentação dos aeroportos, por se tratar de relação comercial estabelecida entre consumidores e concessionários de aéreas aeroportuárias, assunto eminentemente de direito privado, que deve ser tratado pelos órgãos de defesa do consumidor.

Mas sob o ponto de vista da regularidade dos procedimentos adotados para concessão destas áreas públicas dos aeroportos administrados pela Infraero, o TCU tem verificado a legalidade, moralidade e economicidade desses atos.

Nesse sentido, foi encaminhado o resultado de uma auditoria objeto do processo TC 021.182/2007-0, em 2007, apreciada por meio do Acórdão 857/2011-TCU-Plenário.

As principais conclusões desse trabalho apontam que:

a) 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.

b) existe a preocupação por parte da Infraero em relação ao consumidor dos serviços prestados pelas concessionárias, inclusive sobre abusos praticados por estas. No entanto, há grandes dificuldades quanto à definição do parâmetro comparativo entre os preços praticados pelas concessionárias e os de mercado. Para que se defina uma prestação abusiva por parte do concessionário, há que se definir algum parâmetro de comparação. No caso dos aeroportos, pareceu 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 frequenta os aeroportos; alta ociosidade dos aeroportos em consideráveis períodos do uso.

c) a Infraero não tem sido indiferente à situação e tem adotado 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. Entre as ações recentes a Infraero decidiu:

c1) 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

1D134B6B00

1D134B6B00



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

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;

c2) 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;

c3) 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.

d) em alguns aeroportos as concessionárias são obrigadas a encaminhar anualmente um Plano de Qualidade de Serviços (PQS), no qual são detalhadas as medidas implementadas para atendimento dos Indicadores de Qualidade de Serviços (IQS), fixados nos Plano de Exploração Aeroportuária (PEA).

É o relatório.

II – VOTO

O Tribunal de Contas da União encaminhou informações e resultados de auditoria realizada na INFRAERO com o objetivo de avaliar as condições em que são efetuadas as concessões de uso de áreas públicas dos aeroportos administrados pela empresa, sob os aspectos de legalidade, moralidade e economicidade.

A verificação da prática de preços abusivos nas praças de alimentação dos aeroportos não se insere nas competências do TCU, por se tratar de relação comercial estabelecida entre consumidores e concessionários de áreas aeroportuárias, assunto eminentemente de direito privado, que deve ser tratado pelos órgãos de defesa do consumidor.

No entanto, conforme informado pelo TCU, a INFRAERO tem adotado diversas medidas com a finalidade de coibir tais práticas, como proibição de 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; aquisição de vending machines, máquinas que oferecerão produtos alimentícios a preços mais baratos; licitação das chamadas Lanchonetes Populares, que praticarão preços tabelados em alguns produtos considerados básicos e inclusão de cláusulas nos contratos que permitam acompanhamento dos valores cobrados pelos produtos comercializados.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão autorize o arquivamento da presente PFC, por ter alcançado seus objetivos.

Deputado VANDERLEI MACRIS

RELATOR

1D134B6B00

1D134B6B00