



REQUERIMENTO Nº , DE 2010
(Do Sr. Alex Canziani)

“Solicita ao Ministro Presidente do TCU informações sobre: I) Prazo mínimo de vigência para os contratos firmados entre empresas da administração pública e empresas privadas, especificamente nos contratos de concessão de uso de área aeroportuária, tanto no que diz respeito à vigência inicial como em relação às prorrogações, levando-se em conta as disposições da Lei nº 8.666/93; II) quais seriam os serviços auxiliares cuja utilização de áreas aeroportuárias estariam dispensadas de concorrência pública, nos termos da Lei nº 7565/86. E também, se os serviços de comunicação e informação de interesse público são considerados serviços aeroportuários auxiliares; III) consulta quanto ao prazo mínimo de vigência dos contratos de concessão de uso de área aeroportuária; IV) consulta quanto à dispensa de concorrência pública na utilização de áreas aeroportuárias para serviços auxiliares.”

Senhor Presidente,

Com fundamento no Art. 50, § 2º da Constituição Federal e nos Artigos 24, inciso I, 116, inciso I do Regimento Interno, requiero que sejam solicitadas ao Exmo. Senhor Ministro Presidente do Tribunal de Contas da União as seguintes informações:

I) Prazo mínimo de vigência para os contratos firmados entre empresas da administração pública e empresas privadas, especificamente nos contratos de concessão de uso de área aeroportuária, tanto no que diz respeito à vigência inicial como em relação às prorrogações, levando-se em conta as disposições da Lei nº 8.666/93;

II) quais seriam os serviços auxiliares cuja utilização de áreas aeroportuárias estariam dispensadas de concorrência pública, nos termos da Lei nº 7565/86. E também, se os serviços de comunicação e informação de interesse público são considerados serviços aeroportuários auxiliares.



Câmara dos Deputados
Quarta-Secretaria da Câmara dos Deputados

III) consulta quanto ao prazo mínimo de vigência dos contratos de concessão de uso de área aeroportuária

IV) consulta quanto à dispensa de concorrência pública na utilização de áreas aeroportuárias para serviços auxiliares.

JUSTIFICATIVA

Na condição de Presidente da Comissão de Trabalho, de Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público sou frequentemente procurado por empresários, ou grupos deles, que, dentre várias queixas e reclamações envolvendo a atividade empresarial no Brasil, apontam para o problema dos prazos de vigência dos contratos firmados com as empresas da administração pública, por meio de licitação pública, onde, após vencerem concorridos processos licitatórios, acabam se sujeitando a contratos com reduzidos prazos de vigência, insuficientes à viabilização econômico-financeira do empreendimento e à amortização do investimento feito. O que acaba por desestimular cada vez mais estes empreendedores privados a buscarem tais parcerias com a administração pública.

Como se sabe, a duração dos contratos mantidos com a Administração fica adstrita à vigência dos créditos orçamentários, que, em regra, seguem o exercício financeiro. A Lei nº 8.666/93, no entanto, abre algumas exceções a esta anualidade, permitindo prorrogações, desde que previstas no instrumento convocatório.

Assim, nos termos do artigo 57, II, da Lei nº 8.666/93, a duração máxima dos contratos que envolvam a prestação de serviços de forma contínua é de 60 meses, resultantes de iguais e sucessivas prorrogações, e desde que mais vantajoso à administração.

Dentre as várias modalidades de contratação feitas pela Administração, atêm-se esta consulta a que diz respeito à concessão de uso de área aeroportuária, por meio da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

Como se sabe, por meio do referido contrato, decorrente de processo licitatório, a INFRAERO concede a particular a exploração das áreas comerciais dos aeroportos, no interesse do seu público usuário. Podemos citar entre os principais, a concessão para estacionamento, lojas, lanchonetes, restaurantes, drogarias e livrarias.

Via de regra, tais contratos também se sujeitam ao prazo de vigência previsto no inciso II do artigo 57 da Lei 8.666/93, ou seja, de até 60 meses, considerando-se o prazo inicial e as eventuais prorrogações. Não



obstante, este Tribunal já declarou a legalidade na contratação por períodos maiores, com base na Lei 8.987/95, que também dispõe sobre a concessão e permissão de uso de bens e serviços públicos (Processo TC 927.979/1998-5).

Porém, na prática, o que vemos é a administração pública estabelecer contratos com curtos períodos de vigência, tanto no que diz respeito à vigência inicial, como em relação às eventuais prorrogações, o que traz absoluta incerteza e insegurança às empresas contratadas, em especial, para tais modalidades de serviços, prestados de forma contínua.

Do ponto de vista econômico-financeiro, a restrição da vigência desses contratos, além de inviabilizar a amortização dos investimentos e a possibilidade de rentabilidade, acaba trazendo limitações operacionais, pois não há garantias de renovação contratual, a qual ficará sempre a critério da administração, nos termos legais.

Não se discute aqui as regras de contratação entre a administração pública e as empresas privadas, mas sim, o prazo de duração destes contratos. Deve-se conciliar o interesse público com o interesse empresarial, pois, do contrário, deixa de ser atrativa esta forma de parceria entre o Estado e o particular.

O processo licitatório, com efeito, visa a contratação de empresa mediante o preenchimento de condições que melhor atendam aos interesses do ente público licitante. E, uma vez contratada, a empresa deve observar rigorosamente a avença, sob pena de rescisão contratual. Ou seja, a administração já se cerca de todas as garantias para que o serviço seja prestado da melhor forma possível. A empresa, por outro lado, não tem nenhuma segurança quanto a renovação contratual.

Esse desequilíbrio poderia ser atenuado estabelecendo-se prazos maiores de vigência contratual, e também para as prorrogações, em especial nos contratos que envolvam a prestação de serviços contínuos, o que efetivamente traria melhores condições e estabilidade às empresas concessionárias na sua execução, e, por consequente, melhoria nos serviços prestados ao público.

E o objetivo da presente consulta é justamente obter deste Tribunal o seu posicionamento quanto à viabilidade de se estabelecer prazos maiores de vigência e prorrogação nos contratos entre a administração e as empresas concessionárias dos serviços, considerando-se o período máximo legal de 60 meses.

Da Jurisprudência do TCU

O tema abordado já é de conhecimento deste Tribunal, que por diversas vezes já expressou o seu entendimento. E, dentre os julgados, podemos citar os seguintes:



Acórdão nº 1315/2006 – Plenário
Processo nº 18.739/2004-6

Sumário

RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONCESSÃO DE USO DE ÁREAS COMERCIAIS DE AEROPORTOS. PRORROGAÇÃO DE PRAZO CONTRATUAL DECORRENTE DE REMANEJAMENTO DE ÁREAS, CAUSADO PELA CONSTRUÇÃO DE NOVO TERMINAL DE PASSAGEIROS. NECESSIDADE DE REGRAS ACERCA DA DURAÇÃO MÁXIMA DOS CONTRATOS, FINDA A QUAL DEVERÁ SER REALIZADA LICITAÇÃO.

1. A vedação legal à celebração de contratos com período de vigência indeterminado impõe o estabelecimento de prazo peremptório para a concessão de uso de área comercial dos aeroportos administrados pela Infraero, findo o qual deverá ser realizada licitação pública, conforme arts. 2º, 3º, 57, § 3º, 121, parágrafo único, in fine da Lei 8.666/93.

2. O princípio da motivação, contido no art. 2º da Lei 9.784/99, exige fundamentação técnica que permita aferir a razoabilidade dos prazos estipulados para vigência dos contratos de concessão de uso de área comercial dos aeroportos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro nos arts. 1º, incisos II e IX, 43, 45 e 58, todos da Lei 8.443/92, em:

9.1. considerar regular o 6º Termo Aditivo ao Contrato 2.86.13.021-1, firmado entre a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) e a empresa Brasif Duty Free Shop Ltda., destinado a prorrogar o prazo de concessão de uso de área comercial do Aeroporto Internacional de Porto Alegre;

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) que:

9.2.2. enquanto não sobrevier norma legal específica, em conjunto com o Ministério da Defesa, regulamente a concessão de uso de áreas comerciais dos aeroportos, com o objetivo de estabelecer prazo peremptório para a duração dos ajustes, incluindo nesse prazo terminativo as eventuais prorrogações decorrentes de remanejamentos de áreas, causados pela construção de novos terminais de passageiros, findo o qual deverá ser realizada licitação;



Câmara dos Deputados

Quarta-Secretaria da Câmara dos Deputados

9.2.3. faça constar de cada processo de contratação ou de aditivação de concessão de uso de áreas comerciais dos aeroportos parecer técnico fundamentado da Diretoria Comercial da Infraero sobre a razoabilidade do prazo fixado na avença para a viabilização econômico-financeira do empreendimento, considerando a natureza da concessão, a amortização do capital investido pela concessionária, as possibilidades de lucro, o limite temporal máximo de duração do ajuste, findo o qual deverá ser realizada licitação pública;

9.2.4. informe, na próxima prestação de contas da Infraero, sobre o cumprimento das medidas determinadas nos subitens 9.2.2 e 9.2.3 desta deliberação;

9.3. recomendar ao Ministério da Defesa, à Casa Civil da Presidência da República e às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a adoção das gestões necessárias à elaboração de Lei que discipline as concessões de uso de áreas comerciais dos aeroportos administrados pela Infraero, sobretudo quanto ao estabelecimento de prazos máximos de duração desses ajustes;

9.4. determinar à Controladoria-Geral da União que informe, nas próximas contas da entidade, sobre o cumprimento das medidas constantes do item 9.2;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.6. apensar do presente Relatório de Auditoria às contas da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), relativas ao exercício de 2006.

Acórdão nº 1.659/2006 – Plenário

Processo nº 5.954/2005-4

Sumário

MONITORAMENTO. INFRAERO. IMPLANTAÇÃO DE NOVO PROCEDIMENTO PARA AVALIAÇÃO DE PRAZO DE AMORTIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS REALIZADOS POR CONCESSIONÁRIOS DE ÁREAS COMERCIAIS. CONSIDERAÇÕES. ANÁLISE INDIVIDUALIZADA E FUNDAMENTADA DE CADA CONTRATO. PRESERVAÇÃO DAS RELAÇÕES CONTRATUAIS CONSTITUÍDAS AO ABRIGO DE NORMATIVO ANTERIOR.



Câmara dos Deputados

Quarta-Secretaria da Câmara dos Deputados

1. São satisfatórios os esclarecimentos prestados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), relativos à implantação de nova metodologia para apuração de prazos de amortização de investimentos realizados por concessionários de uso de áreas comerciais de aeroportos administrados pela Infraero, conforme NI-13.03/A(COM) e em cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.1 do Acórdão 2.283/2005-TCU-Plenário.

2. É necessária fundamentação técnica para a estipulação dos prazos de vigência de cada contrato de uso de áreas comerciais dos aeroportos administrados pela Infraero, observado o procedimento estabelecido na NI-13.03/A(COM) e as diretrizes fixadas na Decisão 17/95-Plenário.

3. Aplica-se ao Sexto Termo Aditivo do Contrato 2.97.24.078-1, celebrado entre a Infraero e a Brasif Duty Free Shop Ltda., a Tabela anexa à CF Circ. 3.055/DCCO/93, conforme subitem 9.1 do Acórdão 2.283/2005-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro nos arts. 1º, incisos II e 43, todos da Lei 8.443/92, em:

9.1. considerar satisfatórios os esclarecimentos prestados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), relativos à implantação de nova metodologia para apuração de prazos de amortização de investimentos realizados por concessionários de uso de áreas comerciais de aeroportos, administrados pela Infraero, em cumprimento ao subitem 9.2.1 do Acórdão 2.283/2005-TCU-Plenário;

9.2. arquivar os presentes autos.

Como visto, este Tribunal de Contas já firmou entendimento no sentido de que nos contratos de concessão de uso de áreas comerciais dos aeroportos, deve-se fazer constar parecer técnico fundamentado da Diretoria Comercial da Infraero sobre a razoabilidade do prazo fixado na avença para **a viabilização econômico-financeira do empreendimento, considerando a natureza da concessão, a amortização do capital investido pela concessionária e as possibilidades de lucro**, além do limite temporal máximo de duração do ajuste, findo o qual deverá ser realizada licitação.

Isso significa dizer que não se coaduna com a posição do Tribunal de Contas da União estabelecer contratos com curtos períodos de vigor, tanto no que diz respeito à vigência inicial, como em relação às eventuais prorrogações, em razão da absoluta incerteza e insegurança que isso traz às empresas concessionárias.



Câmara dos Deputados
Quarta-Secretaria da Câmara dos Deputados

A questão que decorre de tal conclusão é se a Administração deve observar um prazo mínimo de vigência para estes contratos, sendo este o objeto da presente Consulta.

A outra consulta que se formula por meio deste procedimento, diz respeito à dispensa de concorrência pública para a utilização de área aeroportuária para serviço de interesse público, ou, tido como auxiliar.

Como sabemos, a Lei nº 7565/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, traz em seu artigo 25 a definição sobre a infraestrutura Aeronáutica, nestes termos:

Art. 25. Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo:

I - o sistema aeroportuário (artigos 26 a 46);

II - o sistema de proteção ao voo (artigos 47 a 65);

III - o sistema de segurança de voo (artigos 66 a 71);

IV - o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (artigos 72 a 85);

V - o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (artigos 86 a 93);

VI - o sistema de facilitação, segurança e coordenação do transporte aéreo (artigos 94 a 96);

VII - o sistema de formação e adestramento de pessoal destinado à navegação aérea e à infra-estrutura aeronáutica (artigos 97 a 100);

VIII - o sistema de indústria aeronáutica (artigo 101);

IX - o sistema de serviços auxiliares (artigos 102 a 104); (grifo nosso)

X - o sistema de coordenação da infra-estrutura aeronáutica (artigo 105).

§ 1º A instalação e o funcionamento de quaisquer serviços de infra-estrutura aeronáutica, dentro ou fora do aeródromo civil, dependerão sempre de autorização prévia de autoridade aeronáutica, que os fiscalizará, respeitadas as disposições legais que regulam as atividades de outros Ministérios ou órgãos estatais envolvidos na área.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, sistema é o conjunto de órgãos e elementos relacionados entre si por finalidade específica, ou por interesse de coordenação, orientação técnica e normativa, não implicando em subordinação hierárquica.



E ainda, o artigo 26, diz que **“o sistema aeroportuário é constituído pelo conjunto de aeródromos brasileiros, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminais de passageiros e as respectivas facilidades”**. E, em seu parágrafo único, traz a definição de facilidades:

“Parágrafo único. São facilidades: o balizamento diurno e noturno; a iluminação do pátio; serviço contra incêndio especializado e o serviço de remoção de emergência médica; área de pré-embarque, climatização, ônibus, ponte de embarque, sistema de esteiras para despacho de bagagem, carrinhos para passageiros, pontes de desembarque, sistema de ascenso-descenso de passageiros por escadas rolantes, orientação por circuito fechado de televisão, sistema semi-automático anunciador de mensagem, sistema de som, sistema informativo de voo, climatização geral, locais destinados a serviços públicos, locais destinados a apoio comercial, serviço médico, serviço de salvamento aquático especializado e outras, cuja implantação seja autorizada ou determinada pela autoridade aeronáutica.”

Mais adiante, em seu artigo 39, o Código define as áreas que compreendem os aeroportos, assim dispondo:

Art. 39. Os aeroportos compreendem áreas destinadas:

- I - à sua própria administração;
- II - ao pouso, decolagem, manobra e estacionamento de aeronaves;
- III - ao atendimento e movimentação de passageiros, bagagens e cargas;
- IV - aos concessionários ou permissionários dos serviços aéreos;
- V - ao terminal de carga aérea;
- VI - aos órgãos públicos que, por disposição legal, devam funcionar nos aeroportos internacionais;
- VII - ao público usuário e estacionamento de seus veículos;
- VIII - aos serviços auxiliares do aeroporto ou do público usuário; (grifo nosso)**
- IX - ao comércio apropriado para aeroporto.

E ainda, no que mais interesse para a formulação da presente Consulta, em seu artigo 40, prevê o Código Aeronáutico a dispensa do regime de concorrência pública a utilização de áreas aeroportuárias pelos



Câmara dos Deputados
Quarta-Secretaria da Câmara dos Deputados

concessionários ou permissionários dos serviços aéreos públicos. Nestes termos:

“Art. 40. Dispensa-se do regime de concorrência pública a utilização de áreas aeroportuárias pelos concessionários ou permissionários dos serviços aéreos públicos, para suas instalações de despacho, escritório, oficina e depósito, ou para abrigo, reparação e abastecimento de aeronaves.

§ 1º O termo de utilização será lavrado e assinado pelas partes em livro próprio, que poderá ser escriturado, mecanicamente, em folhas soltas.

§ 2º O termo de utilização para a construção de benfeitorias permanentes deverá ter prazo que permita a amortização do capital empregado.

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, se a administração do aeroporto necessitar da área antes de expirado o prazo, o usuário terá direito à indenização correspondente ao capital não amortizado.

§ 4º Em qualquer hipótese, as benfeitorias ficarão incorporadas ao imóvel e, findo o prazo, serão restituídas, juntamente com as áreas, sem qualquer indenização, ressalvado o disposto no parágrafo anterior.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo e respectivos parágrafos aos permissionários de serviços auxiliares. (grifo nosso)”

Ou seja, há previsão legal de dispensa do regime de concorrência pública não só para a utilização pelos concessionários das áreas aeroportuárias destinadas às instalações de despacho, escritório, oficina e depósito, etc., como também para os permissionários de serviços auxiliares, consoante a disposição do § 5º do referido artigo.

Ressalte-se que a Consulta envolve a utilização de área aeroportuária para serviços auxiliares do aeroporto e do público usuário (art. 39, VIII), e não às áreas destinadas ao comércio apropriado ao aeroporto (art. 39, IX), em relação às quais não resta nenhuma dúvida acerca da necessidade de concorrência pública. O próprio Código faz esta distinção em seu artigo 41 e § único.

Porém, referido Código não traz a exata definição para serviço auxiliares. Mesmo o artigo 102, cujo capítulo é destinado exclusivamente a estes, não esgota a matéria, como vemos abaixo:



Câmara dos Deputados
Quarta-Secretaria da Câmara dos Deputados

Art. 102. São serviços auxiliares:

I - as agências de carga aérea, os serviços de rampa ou de pista nos aeroportos e os relativos à hotelaria nos aeroportos;

II - os demais serviços conexos à navegação aérea ou à infra-estrutura aeronáutica, fixados, em regulamento, pela autoridade aeronáutica.

Ou seja, a previsão do inciso II é genérica, e dá margem à interpretação ampla.

Seriam serviços auxiliares todos aqueles de interesse público, tais como, de transporte, segurança, saúde, comunicação, etc. Ou seriam os serviços tratados no artigo 26 como “facilidades”, excluindo-se aqueles relativos à atividade comercial.

Portanto, a situação com a qual nos deparamos é a seguinte: o Código Brasileiro de Aeronáutica prevê a dispensa de concorrência pública para a utilização de áreas aeroportuárias pelos concessionários ou permissionários dos serviços aéreos públicos, para suas instalações. E, da mesma forma, aos permissionários de serviços auxiliares. Resta saber, e este é o outro objeto desta Consulta, quais seriam tais serviços aeroportuários auxiliares.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado Alex Canziani
Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração
e Serviço Público da Câmara dos Deputados - CTASP