



PROCESSO N.º	:	35.681-6/2017
ÓRGÃO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO
GESTOR	:	ARI GENÉZIO LAFIN
RESPONSÁVEL	:	DILCEU ROSSATO (ex-Prefeito)
ADVOGADA	:	CAMILLA DE ARAÚJO BALDUÍNO MEDEIROS
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

FUNDAMENTAÇÃO

39. Conforme relatado, estes autos tratam de Representação de Natureza Interna (RNI) proposta pelo Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Procurador-Geral de Contas Substituto William de Almeida Brito Júnior, em face da Prefeitura de Sorriso, sob a gestão do Sr. Dilceu Rossato, ex-Prefeito Municipal, nestes autos representado por sua advogada Camilla de Araújo Balduino Medeiros (OAB/MT nº 9.519), em razão de suposta irregularidade no Contrato de Concessão n.º 127/2016.

40. **Preliminarmente**, verifico que já foi realizado o juízo de admissibilidade da presente Representação, conforme Julgamento Singular realizado pela Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen Marques, em 30/1/2018, por meio do qual concluiu-se pelo conhecimento da RNI, com fundamento nos artigos 89, inciso IV, 219 e 224, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 14/2007 do TCE.

41. Isso posto, passo à análise do mérito.

NATUREZA JURÍDICA DO CONTRATO DE CONCESSÃO E PREVISÃO LEGAL

42. Verifico que há uma divergência entre o *Parquet* de Contas e a defesa acerca da natureza jurídica do contrato de concessão, o que inevitavelmente influencia na análise dos limites de prazo para a renovação do instrumento contratual. Sendo assim, passo à abordagem do tema.

43. Inicialmente, importa destacar que a possibilidade de a Administração



Pública gerir determinados serviços públicos de forma descentralizada¹ decorre expressamente do art. 175, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que assim dispõe:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, **na forma da lei**, diretamente ou **sob regime de concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (grifei)

44. Nesse sentido, o parágrafo único do mesmo artigo previu que a **lei** responsável por dispor sobre a Concessão deveria elencar:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
II - os direitos dos usuários;
III - política tarifária;
IV - a obrigação de manter serviço adequado.

45. Dessa forma, a fim de disciplinar o regime de concessão, foi editada a Lei Ordinária Federal n.º 8.987/1995 (Lei de Concessões), que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”.

46. Quanto à **natureza jurídica**, a doutrina majoritária entende que a concessão possui caráter de contrato administrativo especial², nos termos do artigo 4º da Lei de Concessões:

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, **será formalizada mediante contrato**, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação. (grifei)

47. Assim, resta claro que o Contrato de Concessão n.º 127/2016, objeto destes autos, deve ser analisado à luz da Lei n.º 8.987/1995 (Lei de Concessões).

48. Por outro lado, conforme o art. 175, *caput*, da CF/88, o contrato de concessão deve ser precedido por procedimento licitatório. Nesse sentido, o gestor

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. p. 393.

² Ibidem, p. 396.



público não pode escolher livremente o concessionário para prestação de seus serviços³. Antes, deve realizar licitação, na **modalidade concorrência**, para que o então vencedor do certame seja definido e execute determinado serviço público, consoante dispõe o art. 2º, II, da Lei n.º 8.987/1995⁴.

49. Desse modo, entende-se que o **procedimento licitatório pré-concessão**, realizado na modalidade concorrência para seleção do concessionário, deve obedecer aos parâmetros e procedimentos previstos na Lei n.º 8.666/1993.

50. Assim, de acordo com **José dos Santos Carvalho Filho**⁵:

Ao elaborar o edital, deverá o ente público concedente observar as regras gerais da Lei n.º 8.666/1993 – o Estatuto dos Contratos e Licitações. E nem deveria ser de outra forma, já que os princípios da igualdade de oportunidade e competitividade devem estar presentes também na escolha daquele a quem vai ser delegada a prestação do serviço, ou seja, o concessionário. (grifei)

51. Dessa forma, considerando que o Contrato n.º 127/2016, firmado entre a Prefeitura de Sorriso e a empresa Pioneiro Combustíveis LTDA, bem como o procedimento licitatório que o antecedeu, observaram a Lei n.º 8.666/1993, verifico que não houve ilegalidade no procedimento formal que resultou essa Concessão.

52. Realizadas essas considerações, passo à análise do prazo contratual.

PRAZO DE CONCESSÃO

53. A divergência de entendimento entre o *Parquet* de Contas e o município Representado permeia a dúvida acerca da legalidade da Cláusula Quarta do Contrato n.º 127/2016, que dispõe sobre o período de vigência e a possibilidade de prorrogação:

CLÁUSULA QUARTA – PRAZO

4.1. A concessão de uso será pelo prazo de **10 (dez) anos**, nos termos da Lei n. 2.631 de 17 de junho de 2.016, podendo ser prorrogada por iguais e

³ Ibidem, p. 402.

⁴ Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 403.



sucessivos períodos a critério da Administração Pública Municipal, ficando o mesmo vigente de **24/10/2016 a 24/10/2026**.

54. A Lei n.º 8.987/1993 dispõe acerca das especificidades que envolvem os contratos de concessão.

55. O Ministério Público de Contas, em sede de Parecer, alegou o Contrato n.º 127/2016 não deve ser regido pela Lei n.º 8.987/1995, pois seu objeto é o uso de bem público, e não a prestação de serviços públicos. Vejamos⁶:

O Ministério Público de Contas, por sua vez, discorda do entendimento exarado pela Equipe de Auditoria, isto porque, no caso em apreço **não estamos diante de Concessão de Serviços Públicos, regidos pela Lei nº 8.987/95, mas sim de Concessão Onerosa de Uso que é um contrato administrativo, bilateral, oneroso ou gratuito**, “pelo qual a administração pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que o exerça conforme a sua destinação”. (grifei)

56. Como bem apontou o MPC, o Contrato de Concessão é gênero constituído por, pelo menos, três espécies: concessão de serviço público, concessão de obra pública e concessão de uso de bem público⁷.

57. Contudo, é límpido que, diante da ausência de norma regulamentadora específica do contrato de concessão de uso de bem público, aplica-se a norma geral que rege as Concessões, qual seja, a Lei n.º 8.987/1995.

58. A Lei Geral de Concessões dispõe, em seu art. 2º, que o contrato de concessão deverá ser firmado por **prazo determinado**, sem, contudo, determinar um prazo máximo para esta vigência⁸.

59. Exatamente por isso, fica a cargo da pessoa federativa concedente indicar o limite do prazo para vigência do contrato de concessão⁹, bem como a possibilidade de prorrogações deste Contrato.

⁶ Parecer do Ministério Público de Contas n.º 4.584/2018 – Documento Digital n.º 215776/2018, fl. 6, parágrafo 23.

⁷ Parecer do Ministério Público de Contas n.º 4.584/2018 – Documento Digital n.º 215776/2018, fl. 7.

⁸ Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por **prazo determinado**; (grifei)

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 426.



60. Compartilhando desse entendimento, **José dos Santos Carvalho Filho**¹⁰ dispõe que:

O Estatuto dos Contratos e Licitações (Lei n.º 8.666/1993) estabelece um limite de cinco anos para os contratos administrativos que tenham por objeto a prestação de serviços a serem executados de forma contínua (art. 57, II). **A norma somente se aplica aos contratos de serviço prestados diretamente à Administração, mas não incide sobre as concessões, em cujo estatuto, dotado de caráter especial, não há fixação de prazo mínimo.** [...] É lícita a prorrogação do contrato, devendo as respectivas condições figurar como cláusula essencial do ajuste. (grifei)

61. Essa mesma questão foi examinada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2006, quando analisou a possibilidade de aplicação dos prazos previstos na Lei n.º 8.666/1993 a um **contrato de concessão de uso de bem público**.

62. Na ocasião, o então Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, expôs o entendimento daquela Corte a respeito do tema, transcrevendo decisões anteriores, conforme se vê¹¹:

1. Considero que o assunto foi adequadamente analisado no âmbito da 3ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, que concluiu pela inexistência de irregularidades. A única questão sobre a qual restaram ressalvas foi a permanência da cessão da área de estacionamento à empresa Goiás Administradora de Estacionamentos e Garagens Ltda. – Go Parking, amparada em sucessivas dispensas de licitação, após a empresa haver-se sagrado vencedora em um primeiro certame realizado na modalidade concorrência.

2. De fato, **muitas foram as oportunidades em que se discutiram questões relacionadas ao prazo de vigência dos contratos de concessão de área pública no âmbito desta Corte.** Nesse mister, assinalou o Ministro Walton Alencar Rodrigues ao relatar o TC-016.097/2005-0, que deu origem ao Acórdão n°1443/2006 - Plenário:

“Quanto ao prazo de vigência dos contratos de concessão de uso de área, saliento que os limites temporais fixados no art. 57 da Lei n° 8.666/1993 mais se amoldam às avenças custeadas com recursos públicos previstos na lei orçamentária. A razão é simples. As prescrições contidas no referido dispositivo legal visam a adequar a duração dos ajustes ao período de autorização dos respectivos créditos orçamentários. A especificidade dos contratos da espécie reside no fato de esses ajustes normalmente não envolverem o dispêndio de valores à conta do orçamento federal, mas tão somente do concessionário privado.

*A rigor, as previsões de prazos contratuais, extremadas na Lei n° 8.666/1993, **aplicam-se somente àqueles serviços extras prestados pelo concessionário que sejam custeados pela União, (...).***

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., loc. cit.

¹¹ Acórdão 750/2011– Plenário – Processo n.º TC 013.069/2007-9. Relator: Ubiratã Aguiar – Data da Sessão: 30/3/2011. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/?KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1174474/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acesso em: 12/12/2018.



Embora não seja tecnicamente apropriada a utilização dos prazos máximos previstos no Estatuto Federal de Licitações e Contratos para fixar a vigência dos contratos de concessão de uso de bens públicos não-custeados pelo orçamento federal, é válido o seu emprego (...) como balizador de duração desses ajustes. Importante frisar que tais avenças não podem ser realizadas por prazo indeterminado, devendo a Administração, após o transcurso do período de vigência contratual, realizar licitação pública, conforme determina o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 2º, 3º, 57, § 3º, e 121, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.”

3. Especificamente no que concerne às concessões de áreas aeroportuárias, já em 1994 este Tribunal havia afirmado da obrigatoriedade da realização de processos licitatórios e, ainda, da necessidade de dimensionamento da duração dos contratos. Veja-se, neste sentido, o teor da Decisão nº 701/94 – Plenário:

[...]

4. Naquela oportunidade, fundamentou o relator, Ministro Adhemar Ghisi, em seu voto:

9. Já no tocante à vigência dos contratos de concessão de uso, o Código Brasileiro de Aeronáutica e a Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 8.883/94, são omissos, conforme salienta a 9ª SECEX, em sua percutiente análise.

10. O parágrafo único do art. 175 da Constituição Federal determina, em seu inciso I, que a lei disporá sobre o "regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão e permissão". Esse dispositivo, entretanto, ainda carece de regulamentação.

11. Como bem ressaltou a instrução, a vigente Lei nº 8.666/93 não reproduziu o tratamento diferenciado constante do § 3º do art. 47 do Decreto-lei nº 2.300/86, segundo o qual o limite de cinco anos de duração para os contratos, não se aplicava àqueles de concessão de direito real de uso, de obras públicas ou de serviço público.

12. Esse tratamento diferenciado tem razão de ser, em função do caráter especial dessa modalidade de contratação, tal como veementemente o expressa o parágrafo único do artigo 175 da Constituição Federal.

[...] (grifei)

63. Assim, tendo em vista que a União não legislou especificamente acerca do contrato de concessão de uso de bem público, caberá ao ente federado proprietário do bem dispor acerca dessa modalidade de concessão, observando as normas gerais que regem a concessão, já disciplinadas pela Lei n.º 8.987/1995.

64. Nesse mesmo sentido, para a professora **Rosângela Marina Luft**¹²:

A despeito de se apontar aqui o conceito e algumas características comuns ao instituto da concessão de uso de bem público, **é importante salientar os**

¹² LUFT, Rosângela Marina. Concessão de uso. In: **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/115/edicao-1/concessao-de-uso>>. Acesso em: 7/12/18.



efeitos da inexistência de lei nacional geral disciplinando esta espécie de contrato administrativo. A ausência legislativa gera uma situação prática onde diferentes leis tratam do uso de imóveis públicos a partir de critérios não uniformes.

Importante, contudo, respeitar a legalidade que permeia a atuação da Administração Pública e as leis que são aprovadas pelos entes federados em questão. Marques Neto explica que “o regime jurídico da concessão de uso de bem público pode ser disciplinado por lei geral do instituto, a ser editada no âmbito do ente federativo, proprietário do bem”.⁴¹ **Caso o ente não edite normas relativas aos instrumentos de uso privativo dos seus bens, este autor entende possível a aplicação de regras gerais atinentes a outorga de serviços e bens públicos – Lei 8.987/1995 e Lei 11.079/2004.** (grifei)

65. O Contrato n.º 127/2016, seguindo o entendimento doutrinário acima, observou a lei do ente municipal que disciplina o Contrato de Concessão Onerosa de Uso, qual seja, a Lei n.º 2.523/2015¹³ – com redação dada pela Lei n.º 2.631/2016¹⁴.

66. A referida Lei n.º 2.523/2015, em seu artigo 7º, dispõe que a concessão onerosa de uso será outorgada pelo prazo de 10 (dez) anos¹⁵. Logo, considero lícito o prazo de 10 (dez) anos fixado para vigência do Contrato de Concessão n.º 127/2016, visto que não contraria as leis gerais que dispõem sobre o tema e observa o prazo máximo para tanto, estipulado pela lei específica desse ente federativo.

67. Dessa maneira, em consonância com o entendimento do TCU, verifico que não são aplicáveis os prazos específicos previstos na Lei n.º 8.666/1993 ao Contrato de Concessão Onerosa n.º 127/2016, em razão da especificidade desse instrumento, cujos custos de cumprimento serão de responsabilidade exclusiva da concessionária, não havendo, portanto, empreendimento de verbas públicas de forma direta.

68. Em contrapartida, coaduno-me com o entendimento do *Parquet* de Contas acerca da ilegalidade da previsão de prorrogações infinitas do Contrato em questão e **entendo que deve ser observada a regra geral aplicável aos contratos firmados pela Administração Pública, no tocante à proibição de contratar por**

¹³ Lei n.º 2.523/2015 –

Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camarasorriso/Documentos/Documento/34349>>. Acesso em: 7/12/2018.

¹⁴ Lei n.º 2.631/2016 –

Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camarasorriso/Documentos/Documento/37133>>. Acesso em: 7/12/2018.

¹⁵ Lei n.º 2.523/2015 – Art. 7º A concessão de que trata esta lei será outorgada pelo prazo de 10 (dez) anos, podendo ser prorrogado por igual e sucessivo período a critério da Administração Pública Municipal.



prazo indeterminado, conforme dispõe o art. 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993¹⁶.

69. Se o gestor permite que o Contrato seja prorrogado por ilimitadas vezes, cria a possibilidade de vigência indeterminada do instrumento contratual, o que configura afronta direta ao art. 2º, inciso II, da Lei n.º 8.937/1995, observemos:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por **prazo determinado**; (grifei)

70. O defendente alegou que a Cláusula Quarta não configura possibilidade de vigência do contrato por prazo indeterminado, pois, somente após avaliação da Administração é que se decidirá, ou não, pela prorrogação. Afirmou, ainda, que o contrato poderá ser rescindido unilateralmente a qualquer tempo pelo Poder Concedente, caso não esteja sendo executado conforme previsto no instrumento contratual.

71. No entanto, saliento que a possibilidade de rescisão unilateral do contrato não é garantia de que será obedecida a determinação de sua vigência por prazo determinado.

72. Ainda assim, observemos a Cláusula Quarta, subtópico 4.1:

CLÁUSULA QUARTA – PRAZO

4.1. A concessão de uso será pelo prazo de **10 (dez) anos**, nos termos da Lei n. 2.631 de 17 de junho de 2.016, podendo ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos a critério da Administração Pública Municipal, ficando o mesmo vigente de **24/10/2016 a 24/10/2026**.

73. Quanto ao termo “iguais e sucessivos períodos a critério da Administração”, quantos períodos seriam? Por quanto tempo esse Contrato perdurará até que seja realizado o próximo procedimento licitatório para escolha de um concessionário? Não há como responder objetivamente essas perguntas, porque a Administração de Sorriso, por meio da Cláusula Quarta, condicionou a observância do

¹⁶ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

§ 3º É **vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado**. (grifei)



“prazo determinado”, previsto em lei, à vontade do gestor.

74. Diferente situação se configuraria se a referida Cláusula estivesse prevendo uma limitação às possibilidades de prorrogações, o que geraria a certeza de que ocorrerá nova licitação e de que será satisfeito o interesse público, satisfazendo assim o mandamento legal.

75. A possibilidade de prorrogações ilimitadas do contrato de concessão coloca em risco a obediência à Lei de Concessões, aos princípios da eficiência, da economicidade e da moralidade administrativas. Por isso, a Cláusula Quarta, item 4.1, do Contrato n.º 127/2016, coloca em situação de precariedade a satisfação do interesse público.

76. Importa salientar que a Cláusula Quarta, aqui analisada, apenas reproduziu o teor do art. 7º da Lei Municipal n.º 2.523/2015, com redação dada pela Lei n.º 2.631/2016. Por isso, entendo que não cabe, neste caso, aplicação de multa ao ex-gestor.

77. A Lei Municipal n.º 2.631/2016, que possibilitou a prorrogação de contrato de concessão de uso de bem público por ilimitadas vezes, tramitou, legalmente, pela Casa Legiferante e recebeu parecer favorável da Comissão de Justiça e Redação à constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e mérito¹⁷.

78. Por esse motivo, entendo que a conduta do ex-gestor claramente se fundamentou na boa-fé.

79. Em que pese o parecer favorável à aprovação da Lei Municipal n.º 2.631/2016, é límpida sua afronta, ainda que indireta, à determinação constitucional de realização de licitação precedente aos contratos de concessão (art. 175, da CF/88).

80. Se, por um lado, deixa-se de aplicar os prazos da Lei n.º 8.666/1993, em razão da não utilização de verbas públicas para a realização do contrato de concessão de uso de bem público, por outro lado, é impositiva, em qualquer lei que regulamente um contrato administrativo, a observação de previsão contratual por prazo determinado

¹⁷ Parecer n.º 96/2016 ao Projeto de Lei n.º 56/2016 – Disponível em: <<https://consulta.siscam.com.br/camarasorriso/Documents/Documento/36811>>. Acesso em: 12/12/2018.



como regra.

81. A Lei n.º 8.666/1993 preestabelece prazos com vistas a possibilitar a realização de um orçamento público equilibrado.

82. Em contrapartida, ainda que esses prazos não sejam aplicados no contrato de concessão em análise pelos motivos já expostos, o prazo determinado deve ser observado como forma de evitar prejuízos ao erário resultante da permissão explícita de prorrogação ilimitada de um contrato com a mesma concessionária.

83. No caso concreto, o prejuízo ao erário não decorre da utilização de recursos públicos, mas dos recursos que a Administração deixará de auferir, em razão do impedimento de contratar com empresas que eventualmente lhe ofereçam propostas mais vantajosas. Exatamente por isso o constituinte originário previu que os contratos de concessão deveriam ser precedidos por procedimento licitatório.

84. Se um contrato pode ser prorrogado por inúmeras vezes, não há necessidade de licitar, tampouco garantia de que o procedimento licitatório ocorrerá. Por isso, a Lei n.º 2.631/2016, no tocante à possibilidade de prorrogações ilimitadas, viabiliza que o gestor haja em discordância com o art. 175, caput, da Constituição Federal.

85. Por esses motivos, divirjo do entendimento da equipe técnica, corroboro com o entendimento do *Parquet* de Contas e decido pela manutenção da irregularidade classificada como “HB05”, constatada no item “4.1” da Cláusula Quarta do Contrato de Concessão n.º 127/2016.

DA APLICAÇÃO DA NORMA DA INFRAERO NI-13.03/E (COM)

86. Os procedimentos para utilização de áreas edificadas ou não edificadas, instalações, equipamentos e facilidades, em aeroportos sob jurisdição da Infraero, devem se submeter à Norma da Infraero NI-13.03/E (COM)¹⁸.

¹⁸ Norma da Infraero NI- 13.03/E (COM). Disponível em: <https://www.infraero.gov.br/portal/images/stories/Comercial/NI_13.03_E_COM_27.01.2011.pdf>. Acesso em: 12/12/18.



87. Contudo, não há disposição semelhante que regulamente esses procedimentos acerca da concessão de uso de propriedades que sejam de titularidade do Poder Público Municipal.

88. Além disso, assiste razão à unidade técnica ao afirmar que, no âmbito desta Corte de Contas, não há previsão legal ou regulamentação a respeito do prazo máximo de concessão a ser aplicado no caso concreto¹⁹.

89. No entanto, em respeito ao art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/1942), este Relator não pode se eximir de analisar quantas prorrogações poderiam ser aplicadas no Contrato n.º 127/2016, vejamos:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

90. Assim, considerando que não há, no âmbito do ente federado municipal, norma que discipline o caso concreto, faz-se necessário o uso da **analogia**, a fim de extrair do ordenamento jurídico como um todo a norma capaz de estabelecer o direito no caso concreto.

91. Nesse sentido, dispõe o Ministro do TCU Marcos Bemquerer²⁰:

Para integrar a lacuna, o juiz recorre, preliminarmente, à analogia, que consiste em **aplicar a um caso não previsto uma norma estabelecida para uma situação distinta, mas semelhante** ao caso não contemplado. (grifei)

92. Dessa forma, entendo que, no caso em tela, **por analogia**, deverão ser aplicados os prazos presentes na Normativa da Infraero NI-13.03/E (COM). Assim, passo a analisar a aplicabilidade dos prazos previstos nesse diploma ao presente caso.

93. Observo que a referida Norma Interna avalia específica e detalhadamente a concessão de uso de bem público para exploração comercial de posto de abastecimento de aeronaves.

¹⁹ Relatório Técnico de Defesa – Documento Digital n.º 206275/2018, fl. 7.

²⁰ BEMQUERER, Marcos. **Introdução ao direito contemporâneo**; prefácio Lucas Rocha Furtado. – Belo Horizonte : Fórum, 2013, p. 129.



94. Essa norma, por essência, considerou todas as especificidades do caso concreto, dispondo especificamente que a concessão de uso com investimentos por parte da concessionária se limitaria ao prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) meses, vejamos:

XI - DOS PRAZOS DOS CONTRATOS COM E SEM INVESTIMENTOS

11 - O prazo contratual de concessão de uso de áreas comerciais, instalações e equipamentos será definido no instrumento convocatório e correspondente contrato, limitado a:

[...]

c) até 240 (duzentos e quarenta) meses, nas concessões com investimentos.

95. Conforme descrito no Edital de Concorrência Pública n.º 008/2016²¹, subtópicos 4.1 e 4.2, a área concedida ao concessionário para o uso foi entregue sem edificação e eventuais adequações necessárias deveriam ser feitas à conta do concessionário, motivo pelo qual o Contrato n.º 127/2016 demandou investimentos da concessionária:

04. DO LOCAL DA CONCESSÃO

4.1. Identificada no croqui em anexo, a área a ser concedida totaliza 2.600,00 m² (dois mil e seiscentos metros quadrados) de área não edificada que será entregue a licitante adjudicatária nas condições em que se encontra para a execução dos projetos de acordo com as especificações e obrigações previstas no Termo de Referência.

4.2. Todas e quaisquer benfeitorias realizadas, provenientes de quaisquer adequações necessárias na área concedida, serão feitas a expensas da licitante, não cabendo qualquer indenização por parte do Município de Sorriso.

96. Por esse motivo, considerando que o referido contrato foi firmado por 120 (cento e vinte) meses, entendo que as prorrogações não podem exceder o prazo restante de 120 (cento e vinte) meses, que, somados, resultam em 240 (duzentos e quarenta) meses.

97. Logo, considerando o prazo de 10 (dez) anos previsto no Contrato n.º 127/2016, entendo que, enquanto não houver lei municipal apta a regulamentar a quantidade de prorrogações possíveis, é permitida ao Município de Sorriso realizar apenas **uma prorrogação por igual prazo**, a critério da Administração, em razão da aplicação analógica dos prazos previstos na NI-13.03/E (COM), respeitada a determinação de busca pela proposta mais vantajosa.

²¹ Edital de Concorrência Pública n.º 008/2016 – Disponível em: <<https://e1.eseti.com.br/portal/prefeiturasorriso/item/261/8-concorrenca-publica-n-o-008-2016>>. Acesso em: 27/2/2019.



98. Pelo exposto, **recomendo** à Prefeitura de Sorriso/MT, na pessoa do atual gestor ou de quem lhe suceder, que encaminhe ao Legislativo projeto de lei, a fim de alterar o art. 7º da Lei n.º 2.523/2015 para que deixe de constar a previsão de possibilidade de prorrogações ilimitadas do contrato administrativo, uma vez que tal permissão está em discordância com os arts. 175 da CF/88 e 57, §3º, da Lei n.º 8.666/1993.

99. Além disso, **determino** à Prefeitura de Sorriso/MT, na pessoa do atual gestor de quem lhe suceder, que, no **prazo improrrogável de 90 (noventa) dias**, contados a partir da publicação desta decisão:

a) realize a adequação do item “4.1” da Cláusula Quarta do Contrato de Concessão n.º 127/2016, prevendo expressamente o número de prorrogações possíveis ao contrato, observado o prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) meses previsto na Norma da Infraero NI-13.03/E (COM)²²;

b) abstenha-se de firmar contratos com prazo indeterminado, em obediência ao art. 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993;

c) revise os Contratos de Concessão firmados pela Prefeitura de Sorriso, com base na Lei municipal n.º 2.523/2015, e realize sua adequação à regra de duração por prazo determinado aplicável aos contratos firmados pela Administração Pública;

d) encaminhe a este Tribunal de Contas documento comprobatório do cumprimento dessas determinações, sob pena de aplicação de multa, com fundamento no art. 75, inciso IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 2º, incisos III e VI, da Resolução Normativa – TCE/MT nº 17/2016.

100. Por fim, embora constatada a ocorrência da irregularidade “HB05”, divirjo do entendimento do MPC e deixo de aplicar multa ao Sr. Dirceu Rossato, ex-Prefeito, visto que sua conduta se fundamentou em Lei Municipal devidamente aprovada pela Câmara Municipal de Sorriso.

²² Norma da Infraero NI- 13.03/E (COM). Disponível em: <https://www.infraero.gov.br/portal/images/stories/Comercial/NI_13.03_E_COM_27.01.2011.pdf>. Acesso em: 12/12/18.



VOTO

101. Diante do exposto, com base nos arts. 29, inciso V, e 89, inciso IV, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, **acolho parcialmente** o Parecer do Ministério Público de Contas n.º 4.584/2018, da lavra do Procurador Geral Substituto de Contas William de Almeida Brito Júnior, e **voto**:

a) pelo conhecimento desta Representação de Natureza Interna, visto que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados nos arts. 219 e 224, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno do TCE/MT;

b) no mérito, pela procedência parcial desta RNI, mantendo a irregularidade classificada como **HB05**, em razão da previsão de prorrogações contratuais iguais e sucessivas no Contrato n.º 127/2016, o que configura contratação por tempo indeterminado, em violação ao § 3º do art. 57 da Lei n.º 8.666/1993, bem como ao art. 175 da Constituição Federal de 1988.

c) pela expedição de determinação à Prefeitura de Sorriso/MT, na pessoa do atual gestor ou de quem lhe suceder, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Complementar n.º 269/07, para que, no **prazo improrrogável de 90 (noventa) dias**, contados a partir da publicação desta decisão:

c.1) realize a adequação da Cláusula Quarta, item 4.1, do Contrato n.º 127/2016, para que não se incida na vedação prevista no art. 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993 e ao art. 175 da CF/88, e preveja expressamente o número de prorrogações possíveis aplicáveis ao contrato, observado o prazo máximo de 240 (duzentos e quarenta) meses previsto na Norma da Infraero NI-13.03/E (COM);

c.2) abstenha-se de firmar contratos com prazo indeterminado, em obediência ao art. 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993.

c.3) revise os Contratos de Concessão firmados pela Prefeitura de Sorriso, com base na Lei n.º 2.523/2015, e realize sua adequação à regra de duração por prazo determinado aplicável aos contratos firmados pela Administração Pública;

c.4) ao final do prazo estabelecido de 90 (noventa) dias, encaminhe a este Tribunal de Contas documento comprobatório do cumprimento dessas



determinações, sob pena de aplicação de multa, com fundamento no art. 75, inciso IV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 2º, incisos III e VI, da Resolução Normativa – TCE/MT nº 17/2016.

d) pela recomendação à Prefeitura de Sorriso/MT, na pessoa do atual gestor ou de quem lhe suceder, que encaminhe ao Poder Legislativo projeto de lei, a fim de alterar o art. 7º da Lei Municipal n.º 2.523/2015, para que deixe de constar a previsão de possibilidade de prorrogações ilimitadas do contrato administrativo, uma vez que tal permissão está em discordância com os artigos 175 da CF/88 e 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993.

É como voto.

Cuiabá/MT, 14 de maio de 2019.

(assinatura digital)²³

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

²³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.