



**PROTOCOLO Nº : 356816/2017**  
**PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA – DEFESA**  
**RELATOR : CONS. INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR**  
**TÉCNICO : GONÇALO DA COSTA OLIVEIRA FREITAS**

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação de Natureza Interna proposta pelo Ministério Público de Contas, em desfavor da Prefeitura Municipal de Sorriso, sob a responsabilidade do Senhor Dilceu Rossato, ex-Prefeito, sobre supostas irregularidades na concessão onerosa da exploração comercial do posto de abastecimento de Aeronaves do Aeroporto Regional de Sorriso-MT.

Conforme apresentado no doc. digital nº 332598/2017, o Ministério Público de Contas, tendo por base o processo de nº 2.613-1/2016 – Controle Externo Simultâneo da Prefeitura Municipal de Sorriso, detectou naquela oportunidade, irregularidade quando da análise da Concorrência para Vendas/Concessão de nº 08/2016.

A equipe técnica opinou pelo arquivamento do processo sem a interposição de Representação Interna. Naquele momento o Ministério Público de Contas concordou com a extinção sem resolução de mérito, porém entendeu que devido a gravidade da irregularidade, deveria ser proposto Representação de Natureza Interna.

A irregularidade a qual o Ministério Público de Contas – MPC está questionando refere-se a Cláusula Quarta, item 4.1 do Contrato nº 127/2016 que estabelece prazo de vigência por 10 (dez) anos, prorrogáveis por prazos iguais e sucessivos, a critério da Administração Pública Municipal, o que segundo o Ministério Público de Contas, configura contratação por tempo indeterminado.





Assim sendo, em face da procedência, pelo menos em tese, dos fatos representados, opinou-se pela citação do Sr. Dilceu Rossato – Prefeito de Sorriso, para que pudesse exercer o direito da ampla defesa e do contraditório, para manifestação sobre o seguinte apontamento:

- 1) HB05 CONTRATOS\_GRAVE\_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente)
  - 1.1) Da análise do Termo de Referência, Lei Autorizativa número 2631 de 17 de junho de 2016 e do Edital que objetiva a concessão onerosa de bem público destinado EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE POSTO DE ABASTECIMENTO DE AERONAVE DO AEROPORTO REGIONAL DE SORRISO – MT que estipula prazo de 10 (dez) anos, podendo ser prorrogado por igual e sucessivo período a critério da Administração Pública Municipal. É imperioso destacar que o prazo para concessão do bem Público destinado Exploração comercial de Posto de Abastecimento de Aeronave como foi abalizado pela lei autorizativa número 2631/2016 bem como no Termo de Referência e previsto no Edital da Concorrência Pública n. 002/2016 é de “10 (dez) anos, podendo ser prorrogado por igual e sucessivo período a critério da Administração Pública Municipal”. Deste modo fica caracterizado contrato de concessão com prazo INDETERMINADO, já que é previsto a renovação periódica a cada década de acordo com a conveniência da administração. A cláusula contratual que autoriza a renovação sucessiva a cada decênio caracteriza concessão com prazo indeterminado, portanto, contrariando a norma do Regime de Concessão (Lei Federal 8.987 de 13/02/1995) e a Lei das Licitações e contratos da Administração Pública (Lei 8666/93) que veda contrato com prazo indeterminado. - Tópico - 2. Análise da Licitação.

Na sequência foi citado por meio do ofício de nº 467/2018/GAB-JBC – documento digital de nº 125222/2018 o Sr. Dilceu Rossato – Prefeito Municipal de Sorriso-MT, exercício de 2016.

Após isso a defesa solicitou no dia 23 de julho deste ano cópia integral dos autos – documento digital de nº 134502/2018, e na data do dia 31 de julho de 2018 dilação de prazo de 15 dias para apresentar defesa – documento digital de nº 148456/2018.

É um breve relato.





## **2. DEFESA APRESENTADA PELO SENHOR DILCEU ROSSATO – EX-PREFEITO DE SORRISO – DOCUMENTO DIGITAL DE Nº 158994/2018.**

Após a devida notificação, apresenta defesa a advogada do ex-Prefeito de Sorriso – documento digital de nº 158994/2018, a qual opina pela improcedência desta Representação.

Afirma que por se tratar de contrato de concessão pública a duração dos contratos é regido pela Lei Geral de Concessões de Serviços Públicos - Lei nº 8.987/1995, inclusive as prorrogações contratuais, tratamento distinto ao da Lei nº 8.666/93.

Alega que a Administração obedeceu aos parâmetros legais do disposto no art. 23, I, da Lei 8.987/95, que na referida lei não indicou limite geral a ser observado, logo, segundo a defesa, em consonância com o previsto em lei, coube ao poder concedente, em vista da peculiaridade do objeto, estabelecer o prazo adequado para viabilizá-la, conforme foi feito por meio da Lei Municipal nº 2.523, de 24 de setembro de 2015 e Lei Municipal de nº 2.631, de 17 de junho de 2016.

Discorda do entendimento do Ministério Público de Contas, de que a prorrogação por iguais e sucessivos períodos, a critério da Administração Pública caracteriza contrato por prazo indeterminado.

Para a defesa a prorrogação contratual somente ocorrerá após avaliação por parte do poder público, ou seja, o contrato poderá ser rescindido caso não esteja sendo executado a contento.

Acrescenta que o fato por si só de se constar prazo de 10 (dez) anos podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, não confere nível de certeza que o mesmo será prorrogável, pois dependerá de inúmeros fatores para que assim o seja feito. Neste sentido ela cita “Celso Antônio Bandeira de Mello”, que segundo ela diz que “se o objeto do contrato não estiver sendo executado a contento, as condições contratuais podem ser alteradas unilateralmente pelo Poder Público”.





Por fim, a defesa opina para que a referida Representação seja convertida em ponto de controle por parte deste Tribunal, e que a atual gestão com o poder discricionário que lhe é inerente, possa avaliar se os serviços estão sendo executados a contento e no momento oportuno avaliar as vantagens de se prorrogar ou não o prazo avençado no contrato.

É a síntese da defesa.

### 3. DA ANÁLISE

Primeiramente cabe mencionar que o questionamento apresentado pelo MPC diz respeito à cláusula que normatiza o prazo de vigência do contrato de nº 127/2016, questionando possível contratação por tempo indeterminado.

Salienta-se que a concessão de serviço público é aquela utilizada quando a administração percebe que o particular pode desempenhar melhor o serviço que deveria ser prestado pelo poder público. Rege-se pelo interesse público e seria o caso da prestação dos serviços de eletricidade, telefonia, de transporte coletivo, vigilância e limpeza, bem como em alguns casos, estradas, aeroportos e rodoviárias.

No caso em tela, trata-se de Concessão onerosa de bem público destinada a exploração comercial do posto de abastecimento de aeronaves (PAA) do aeroporto regional de Sorriso/MT.

Conforme item **8.1 do Edital de Concorrência Pública**, a concessão de uso será pelo prazo de 10 (dez) anos, nos termos da Lei Municipal de nº 2.631 de 17 de junho de 2.016, podendo ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos a critério da Administração Pública Municipal, ou seja, o prazo contratual foi estabelecido de acordo com lei municipal aprovada pela Câmara dos Vereadores da cidade de Sorriso-MT, haja vista que a Lei das Concessões – Lei nº 8.987/1995, não definiu limite de prazos dos contratos de concessões.

Nota-se que o ex-gestor municipal acompanhou a Lei Municipal de nº 2.631 de 17 de junho de 2.016 no quesito prazo de duração do contrato.





Para a defesa, por se tratar de contrato de concessão pública a duração dos contratos é regido pela Lei Geral de Concessões de Serviços Públicos - Lei nº 8.987/1995, inclusive as prorrogações contratuais, tratamento distinto ao da Lei nº 8.666/93, neste sentido, faz-se necessário apresentar comentário sobre o assunto.

A Lei 8.987/1995, traçou as normas básicas da concessão. Surgi então as dificuldades de interpretação, pois a Lei Geral de Licitações e Contratos -, que é anterior à Lei de Concessões, já estabelecia no art. 124: *"aplicam-se às licitações e contratos para permissão e concessão de serviços públicos os dispositivos desta lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto"*

Registra-se: aplicam-se os dispositivos que não conflitem com a legislação especial.

A Lei de Concessões, ao cuidar da licitação necessária para a outorga da concessão, no art. 18, determina que o edital da concorrência para chamamento geral dos interessados seja elaborado pelo poder concedente, "observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos"

Reforça-se que toda vez que uma norma legal faz remissão à outra, para mandar aplicá-la "no que couber" , a única certeza que se tem é de que jamais haverá consenso entre os administradores e entre os juristas sobre" o que cabe" e "o que não cabe.

Pergunta: aplicam-se às concessões os limites estabelecidos na Lei de Licitações? Cabe ou não cabe a limitação imposta pela Lei Geral à lei especial das concessões? O problema é de suma importância, pois as concessões, em geral, constituem contratos de longo prazo, que envolvem investimentos de vulto e que, sobretudo, põem em risco a responsabilidade do Poder Público pela prestação do serviço, geralmente de caráter essencial para os usuários.

A concessão é um contrato especial, que não se confunde com os contratos regulados pela Lei 8.666/93: obras, serviços e compras. Estes são produtos





de natureza instrumental, realizados por particulares para a Administração, para o exercício de suas atividades-meio. A concessão não. A concessão tem por objeto a transferência a um particular da prestação de um serviço público. Não é simplesmente a entrega de um produto à Administração, cessando a responsabilidade do contratado com o seu recebimento. Na concessão, o particular assume a prestação do serviço, por sua conta e risco, embora sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, através da tarifa cobrada dos usuários.

Por isso mesmo, **não se pode dar à concessão o mesmo tratamento que se dá aos demais contratos administrativos de obras, serviços e compras**. A concessão sempre mereceu referência especial nas últimas Constituições. E o atual art. 175 menciona expressamente o caráter especial do seu contrato.

Portanto, não é possível aplicar, subsidiariamente, a Lei 8.666/93 aos contratos de concessão toda vez que a Lei especial for omissa a respeito. É preciso verificar, primeiro se o dispositivo aplicável é compatível com as características do instituto, **logo, concorda-se com a fala da defesa** de que por se tratar de contrato de concessão pública a duração dos contratos é regido pela Lei Geral de Concessões de Serviços Públicos - Lei nº 8.987/1995, inclusive as prorrogações contratuais.

Acrescenta-se a isso que no âmbito da INFRAERO existe a **Norma Interna NI-13.03/E(COM)**, efetivada a partir de 27/1/2011. No capítulo XI estão definidos os prazos dos contratos de concessão de uso de áreas comerciais com e sem investimentos. Para as concessões **sem investimentos**, foram estabelecidos prazos máximos para seis diferentes grupos, conforme as atividades desenvolvidas, limitados a **120 meses**. Para as concessões **com investimentos**, o limite é de até **240 meses**.

No caso em tela, a empresa que fará a exploração do aeroporto, terá que fazer benfeitorias e adequações na área concedida, não cabendo qualquer indenização por parte do Município de Sorriso.





Nesta situação, o prazo de vigência da concessão, conforme Norma Interna da Infraero, **poderá ser de até 240 meses**, haja vista que haverá por parte da empresa vencedora investimentos.

Todavia, o prazo inicial do contrato foi fixado inicialmente em 10 (dez) anos, ou seja, 120 meses, logo está abaixo do prazo determinado pela Infraero nos casos de concessões em que há investimento por parte da empresa prestadora de serviço.

Em relação a prorrogação do prazo de vigência do Contrato de nº 127/2016, tal situação é possível, desde que seja vantajoso para a Administração Pública, e, sejam devidamente justificados e, se assim entender o gestor, que seja autorizado pela Câmara dos Vereadores da cidade.

Ressalta-se que toda concessão não é eterna, ela pode sofrer interrupção por ordem e no interesse da administração pública.

Oportuno mencionar que a rescisão unilateral de contrato administrativo baseada no interesse público necessariamente deve passar por uma análise, na qual se avalie o custo benefício da decisão. Nesta análise, é indispensável considerar, não só a viabilidade e os benefícios que poderiam trazer para a administração e a população atendida, mas principalmente considerar os desgastes e potenciais prejuízos que podem surgir. Não há o que se falar em contrato por tempo indeterminado, pois não se pode confundir a vontade pessoal do administrador com o interesse público.

Em relação a um eventual prazo mínimo e máximo de vigência a ser observado, bem como possíveis prorrogações, preocupação manifestada pelo MPC na presente representação, observa-se, no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso, que não há nenhuma previsão legal ou regulamentar a respeito.

De fato, as disposições sobre prazos, inclusive as deliberações desta Corte, objetivam, precipuamente, impedir a perpetuação de concessões de espaços públicos a particulares, por absoluta incompatibilidade com os princípios republicanos.





Assim, a rigor, não cuidam de prazos mínimos. Nada obstante, para otimizar suas receitas e oferecer maior conforto e comodidade aos usuários dos aeroportos, incumbe à Prefeitura Municipal de Sorriso, na comercialização das áreas disponíveis, assegurar a atratividade do negócio para os potenciais interessados em explorá-las, situação esta que foi realizada, ao abrir Concorrência Pública de nº 008/2016.

Por fim, menciona-se que a Lei Municipal da cidade de Sorriso Lei nº 2523/2015 alterada pela Lei nº 2631/2016 – documento digital de nº 201683/2018, traz como condição que o prazo da concessão será outorgado por 10 (dez) anos.

A referida lei municipal foi aprovada pelo Legislativo municipal, dando respaldo ao Chefe do Executivo quando da formalização do contrato de nº 127/2016, em especial ao item 4.1 da Cláusula Quarta.

#### 4. CONCLUSÃO E PROPOSTA E ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

1) acatar as justificativas apresentadas pela defesa e opinar pela **improcedência** desta Representação de Natureza Interna;

2) informar à Prefeitura Municipal de Sorriso que:

2.1) faça constante acompanhamento do Contrato de nº 127/2016, de modo a dimensionar a prestação de serviços por parte da empresa, objetivando a obtenção dos melhores resultados financeiros e condições para a Municipalidade e para o público usuário, obedecendo aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da realização do interesse público, valendo-se, evidentemente, de estudo de viabilidade econômico-financeira do negócio, entre outros fatores.

3) arquivar esta Representação de Natureza Interna.





Tribunal de Contas  
Mato Grosso  
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

Telefones: (65) 3613-7586 / 7584

e-mail: [secex-municipal@tce.mt.gov.br](mailto:secex-municipal@tce.mt.gov.br)

É a informação.

Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal, em Cuiabá,  
27 de setembro de 2018.

*(assinatura digital)*

Gonçalo da Costa Oliveira Freitas  
Técnico de Controle Público Externo

