



PROCESSO Nº : 35.681-6/2017 (AUTOS DIGITAIS)
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
GESTOR : DILCEU ROSSATO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO

PARECER Nº 4.584/2018

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO. CONTRATAÇÃO COM PREVISÃO DE PRORROGAÇÕES CONTRATUAIS IGUAIS E SUCESSIVAS. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA, COM APLICAÇÃO DE MULTA E EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **representação de natureza interna**, proposta pelo *Parquet* de Contas, com fundamento no art. 224, II, *b* do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, em face do Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Dilceu Rossato, a fim de que fossem apuradas possíveis irregularidades no Contrato nº 127/2016, o qual prevê prazo de 10 (dez) anos prorrogável por iguais e sucessivos períodos a critério da Administração Pública Municipal.

2. Os autos foram distribuídos à Relatoria do Conselheiro Interino João Batista de Camargo, que os encaminhou à respectiva Secretaria de Controle Externo (documento digital nº 27747/2018).

3. Em relatório (documento digital nº 31640/2018), a Supervisora de Controle Externo sugeriu que os autos retornassem ao Ministério Público de Contas para retificação da representação interna, sob pena de não conhecimento da mesma, pois entendeu que os requisitos previstos no art. 225, II e IV do Regimento Interno



desta Corte de Contas não estariam presentes.

4. Os autos ao Ministério Público de Contas para conhecimento e adoção das providências cabíveis, nos termos do relatório emitido pela Secretaria de Controle Externo da 4ª Relatoria, momento em que o *Parquet* de Contas emitiu o Parecer nº 576/2018 (documento digital nº 40506/2018), apresentando a seguinte tabela, a fim de comprovar a presença dos requisitos previstos no art. 225 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e possibilitar o regular prosseguimento do feito:

RESUMO DO ACHADO	<p>1) HB05 CONTRATOS GRAVE 05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente)</p> <p>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 8987 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.</p>
SITUAÇÃO ENCONTRADA	Verificou-se que a Cláusula Quarta, item 4.1 do Contrato nº 127/2016 estabelece prazo de vigência do mesmo por 10 (dez) anos, prorrogáveis por prazos iguais e sucessivos, a critério da Administração Pública Municipal, o que configura contratação por tempo indeterminado.
RESPONSABILIZAÇÃO	DILCEU ROSSATO - ORDENADOR DE DESPESAS - Período: 01/01/2016 a 31/12/2016
CONDUTA	Firmar contrato de concessão onerosa de bem público com previsão de prorrogação por períodos iguais e sucessivos a critério da Administrativo Pública Municipal, caracterizando assim, contratação com prazo indeterminado, em afronta aos artigos 1º, 2º e 57, § 3º da Lei nº 8.666/1993.
NEXO DE CAUSALIDADE	A conduta praticada pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Dilceu Rossato, pode ocasionar prejuízos ao Erário tendo em vista que desrespeita as normas licitatórias quando prevê a possibilidade de prorrogação por períodos iguais e sucessivos a critério da Administração Pública Municipal, o que significa que poderia dispensar indevidamente a realização de licitações futuras com base em critérios discricionários da Administração Pública Municipal.
CULPABILIDADE	Não é possível afirmar se houve má-fé por parte do gestor, contudo, o mesmo, ao firmar contrato com previsão de prorrogações decenais iguais e sucessivas a critério da Administração Pública Municipal, o que implica em contratação por prazo indeterminado e em detrimento de futuras licitações, praticou ato que sabia ou ao menos deveria saber ser ilegal à luz da Lei nº 8.666/1993.



5. Na sequência, fora expedida a citação do responsável para que apresentasse defesa quanto à irregularidade HB.05, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de revelia (documento digital nº 95010/2018).
6. O Ofício nº 467/2018/GAB-JBC (documento digital nº 125222/2018) fora encaminhado no dia 16/07/2018 (documento digital nº 127163/2018) e recebido em 18/07/2018 (documento digital nº 138346/2018).
7. Devidamente citado, o gestor compareceu nos autos, por intermédio de sua advogada, requerendo cópia integral dos autos (documento digital nº 134502/2018) e dilação de prazo por 15 (quinze) dias para apresentação da defesa (documento digital nº 148456/2018).
8. Na sequência, apresentou sua defesa pelo documento digital nº 158994/2018.
9. Em relatório técnico de defesa (documento digital nº 206275/2018), a Equipe de Auditoria assim concluiu:

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.

10. Após, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de Parecer.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7626 - e-mail: william@tce.mt.gov.br



11. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

12. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre os quais as denúncias do público em geral e as representações.

13. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada, no presente caso, por titular de unidade técnica do Tribunal, nos termos do artigo 224, II, “a”, da Resolução nº 14/2007. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

Art. 46/LC 269/07. A representação devera ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;

II – por qualquer autoridade publica federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 224/RN 14/07. As Representações podem ser:

(..)

II. de natureza interna, quando formalizadas:

a) pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal;

b) pelo Ministério Público de Contas. (grifo nosso)

14. No caso em comento, a acusação de irregularidade foi formalizada pelo *Parquet* de Contas, que em durante a análise do Processo nº 2.613-1/2016, referente ao Controle Externo Simultâneo da Prefeitura Municipal de Sorriso, verificou indícios da ocorrência da irregularidade HB.05, na Concorrência para Vendas/Concessão nº 08/2016, em matéria de competência do Tribunal de Contas, portanto, estão presentes os requisitos de admissibilidade, ensejando o **conhecimento** da representação.



2.2. Mérito

15. Conforme relatado, a presente representação interna teve como base o achado de auditoria no decorrer do controle externo simultâneo da Prefeitura Municipal de Sorriso, que identificou a ocorrência de **CONTRATO DE CONCESSÃO ONEROSA DE BEM PÚBLICO DESTINADA A EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE POSTO DE ABASTECIMENTO DE AERONAVES (PAA) DO AEROPORTO REGIONAL DE SORRISO – MT** (Contrato nº 127/2016), com prazo de 10 (dez) anos, prorrogáveis por prazos iguais e sucessivos, a critério da Administração Pública Municipal, o que configuraria contratação por tempo indeterminado.

16. Devidamente citado, o **gestor apresentou defesa**, na qual aduziu que por ser tratar de Concessão Pública, o Contrato nº 127/2016 seria regido pela Lei nº 8.987/95, inclusive quanto às prorrogações contratuais.

17. Alegou ainda, que a Administração obedeceu aos parâmetros legais do disposto no art. 23, I da Lei nº 8.987/95, que a 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 2.523/2015 e Lei Municipal de nº 2.631/2016.

18. Aduziu também que discorda do entendimento de que a prorrogação por iguais e sucessivos períodos, a critério da Administração Pública caracterizaria contrato por prazo indeterminado, isto porque, a prorrogação contratual somente ocorreria após avaliação por parte do poder público, de modo que o contrato poderá ser rescindido caso não seja executado a contento.

19. Assim, requereu a conversão da presente Representação Interna em ponto de controle, para que a atual gestão, valendo-se do Poder Discricionário, possa avaliar se os serviços estão sendo executados a contento e no momento oportuno, avaliar se é vantajoso ou não à Administração Pública, a prorrogação do Contrato em comento.

20. **A Equipe de Auditoria**, ao analisar os argumentos do defendente,



entendeu pela improcedência da presente Representação Interna, sob fundamento de que não seria possível aplicar, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93 aos contratos de concessão toda vez que a Lei especial nº 8.987/95 for omissa a respeito, isto porque, segundo a Equipe Técnica, seria preciso verificar se o dispositivo aplicável seria compatível com as características do instituto.

21. Além disso, menciona a Norma Interna NI-13.03/E(COM) de 27/1/2011, da Infraero, que em seu capítulo XI define prazos dos contratos de concessão de uso de áreas comerciais com investimentos teria o máximo de até 120 (cento e vinte) meses e as sem investimentos teriam prazo máximo de até 240 (duzentos e quarenta) meses, de acordo com as atividades desenvolvidas.

22. Ainda, segundo a Equipe de Auditoria, no caso em tela, a empresa que fará a exploração do aeroporto, deverá realizar benfeitorias e adequações na área concedida, não cabendo indenização por parte do Município de Sorriso, de modo que o prazo de vigência da concessão, poderia ser de até 240 (duzentos e quarenta) meses. Todavia, o prazo inicial do contrato foi fixado inicialmente em 10 (dez) anos, ou seja, 120 (cento e vinte) meses, e que eventual prorrogação dependeria da conveniência e oportunidade por parte da Administração Pública, de acordo com os Interesses Públicos.

23. 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”.¹

24. Por ser contrato administrativo, a Concessão de Onerosa de Uso, está sujeita aos primados da Lei de Licitações nº 8.666/93, portanto, deve ser precedida de licitação, nos artigos 1º e 2º do referido diploma legal, *in verbis*:

Lei 8.666/1993

¹ NEVES, Marcelo; LIMA, Denise Hollanda C. Ocupação por terceiros de espaço físico em bens imóveis de órgãos públicos: análise da juridicidade. **Revista do TCU**, nº 108, p. 44-50. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/468/519>>. Acesso em: 18 out. 2017.



Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

25. Segundo leciona Hely Lopes Meirelles, “*contrato de concessão é o ajuste pelo qual a Administração delega ao particular a execução remunerada de serviço ou de obra pública ou lhe cede o uso de um bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais*”.²

26. Assim, resta claro que há ao menos três tipos de contratos de concessão: concessão de serviço público, concessão de obra pública e concessão de uso de bem público.

27. Conforme mencionado, a Concessão de Uso “é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio particular, para que o explore segundo sua destinação específica”.³

28. Para Hely Lopes Meirelles, o que diferencia a concessão de uso de outros institutos assemelhados, como a autorização e permissão de uso, “é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade nas condições convencionadas com a Administração”.⁴ A estabilidade significa que o contrato deve ter prazo preestabelecido.

29. Por ser um contrato de direito administrativo, a concessão de uso

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 267.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 558.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 559.



deverá ser precedida de licitação e deve guardar o interesse público, além de ter que ser previamente autorizada por lei.

30. Assim, ao estabelecer contrato com prorrogações iguais e sucessivas, a critério da Administração, estaríamos diante dispensa indevida de futuras licitações, o que poderia ocasionar prejuízos ao Erário.

31. De outra parte, o art. 57, § 3º da Lei de Licitações e Contratos, que estabelece que é vedada a contratação por prazo indeterminado.

32. Leciona Rosângela Luft⁵, citando Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶ e Floriano de Azevedo Marques Neto⁷ que o contrato de concessão de uso deve ter prazo determinado:

[...] a Lei 8666/1993, no art. 57, § 3º, veda a celebração de contratos por prazo indeterminado, o que faz com que vários autores afirmem que o prazo deve ser determinado.

Oliveira se respalda no citado dispositivo para afirmar que o contrato de concessão de uso deve ser por prazo determinado e acrescenta que “não se aplica a regra geral do prazo anual prevista no art. 27 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a não utilização de recursos orçamentários na concessão de uso”.

Marques Neto reforça o posicionamento quanto à necessidade de fixação de prazo, sob a justificativa de se tratar de um contrato – logo, submetido à norma citada no parágrafo anterior – e diante da necessidade de se dar estabilidade ao contrato.

33. No caso em apreço, as prorrogações iguais e sucessivas acabam por tornar o prazo do contrato indeterminado, em afronta ao dispositivo legal supramencionado.

34. Nesse sentido, está a jurisprudência vitoriosa:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IMÓVEL NO TERMINAL DE PASSAGEIROS DE AEROPORTO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO. LEI 8.666/93 E DECRETO-LEI 9.760/46. IMPROVIMENTO.

1. Trata-se de ação de reintegração de posse ajuizada pela INFRAERO referentemente a um imóvel localizado no setor verde do terminal de

5 LUFT, Rosângela. Concessão de uso. **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: 18 out. 2017.

6 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 610.

7 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 353.



passageiros nº 01 do aeroporto internacional do Rio de Janeiro/Galeão, objeto de contrato de concessão de uso em razão de sucessivas prorrogações do prazo contratual.

2. Não há que se falar em renovação tácita e por prazo indeterminado do contrato administrativo, à vista da vedação contida no ordenamento a tal proceder, consoante se afere do disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que consubstancia óbice ao contrato verbal, e no art. 57, § 3º do mesmo diploma legal, que veda indeterminação do prazo de vigência.

[...] (TRF 2 – AC 2011.51.01.008425-0, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, 6ª Turma Especializada. d.j. 06/02/2013; d.p. 22/02/2013)

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE MOVIDA PELA INFRAÇÃO - AEROPORTO DE JACAREPAGUÁ - IMÓVEL DE NATUREZA PÚBLICA - CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO DA ÁREA - TERMO ADITIVO DO CONTRATO - DIREITO PÚBLICO - ARTIGOS 1º E 54 DA LEI 8.666/93 - PORTARIA Nº 774-GM2/1997 - USO DA ÁREA POR QUASE 21 ANOS - AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO - NULIDADE DO ATO POR ILEGALIDADE - SUMULA 473, DO STF - AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO E PAGAMENTO - APELAÇÕES A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1 - A remuneração pelo uso de bem público não configura aluguel e o disciplinamento do ajuste, firmado entre a empresa pública e a particular, não se submete às normas ditadas à locação comum, e sim ao Direito Público. Mesmo que admitida a locação, esta não escaparia dos preceitos de Direito Público, nos termos dos arts. 1º e 54, Lei 8.666/93.

2 - É ilegal a contratação sem prévia licitação e mediante termo aditivo que resultou na ocupação do imóvel pelo prazo total de quase 21 anos, em afronta ao próprio objeto social da contratada.

3 - Precedentes: REsp 20020460374, STJ Segunda Turma, Relatora Ministra ELIANA CALMON, julgado em 02.10.2003, publicado no DJ de 28.10.2003; REsp 199900189388, STJ Primeira Turma, Relator Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, julgado em 02.05.2000, publicado no DJ de 03.06.2002; AC 200251010050900, TRF2, Oitava Turma Especializada, Relator Des. Fed. RALDÊNIO BONIFÁCIO COSTA, julgado em 18.08.2009, publicado no DJU de 28.08.2009; AC 198951010388126, TRF2, Quinta turma Especializada, Relator Des. Fed. MAURO LUIS ROCHA LOPES, julgado em 07.05.2008, publicado no DJU de 05.06.2008; AC 199650010079697, TRF2, Quinta Turma Especializada, Relator Des. Fed. ANTONIO CRUZ NETTO, julgado em 23.01.2008, publicado no DJU de 31.03.2008.

[...] (TRF 2 AC 200251010208325, Rel. Des. Fed. Raldênio Bonifácio Costa, 8ª Turma, d.j. 03/11/2010, d.p. 10/11/2010).

35. De outra parte, insta ressaltar que a Norma Interna NI-13.03/E(COM) de 27/1/2011, da Infraero já em seu Capítulo II, estabelece como um de seus instrumentos legais, a Lei de Licitações, vejamos:

II - DO FUNDAMENTO LEGAL

2 - Os procedimentos são regidos, no que couber, pelos seguintes instrumentos legais: [...]



d) Lei n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993 - regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
[...]

36. Quanto ao prazo previsto para Concessões com e sem investimentos, estabelece o capítulo IX da Norma Interna NI-13.03/E(COM) de 27/1/2011, da Infraero:

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:

- a) até 6 (seis) meses, sem prorrogação, nas concessões de áreas para utilização eventual ou promocional, em caráter transitório, com ou sem comercialização de produtos ou serviços;
- b) até 120 (cento e vinte) meses, nas concessões sem investimentos;
- c) até 240 (duzentos e quarenta) meses, nas concessões com investimentos.

11.1 - Nas concessões sem investimentos, os prazos dos contratos limitar-se-ão em até:

- a) 12 (doze) meses para as atividades de publicidade que não incorram em elevados dispêndios dos concessionários. Ex: áreas internas, outdoor com estrutura pronta;
- b) 24 (vinte e quatro) meses para as atividades de publicidade que incorram em elevados dispêndios (não amortizáveis) dos concessionários. Ex: SIV, áreas externas com construção de estruturas móveis ou fixas;
- c) 48 (quarenta e oito) meses para as atividades desenvolvidas em quiosques (exceto promoções) e serviços. Ex.: engraxataria e malex;
- d) 60 (sessenta) meses para as atividades relacionadas à: livrarias, conveniências e vestuários em geral, artesanatos, caixa eletrônico, joalherias, drogarias, locadoras e demais atividades do varejo;
- e) 84 (oitenta e quatro) meses para as atividades vinculadas a restaurantes, lanchonetes, fast food e estacionamentos;
- f) 120 (cento e vinte) meses para as atividades vinculadas a agências bancárias, hangares comerciais, lojas francas e restaurantes, cujo montante de dispêndios do concessionário para adequação da área (não amortizáveis) justifique o prazo.

11.2 - Para as concessões comerciais sem investimentos que pontualmente necessitem de prazo de contrato superior aos limites estabelecidos no subitem 11.1, contudo sejam inferiores a 120 (cento e vinte) meses, os processos deverão ser devidamente justificados e remetidos à respectiva Superintendência Regional para análise e aprovação e, caso esta considere necessário, poderá encaminhar para a avaliação da Superintendência de Negócios Comerciais (DCNC).

37. O item 11.3 estabelece que concessão com investimentos é aquela que implica na elaboração de benfeitorias permanentes e que, ao término do contrato, serão revertidas ao patrimônio público, vejamos:



11.3 - Por concessão com investimentos, entende-se aquela que implica na elaboração de benfeitorias permanentes e que serão, ao término do contrato, revertidas ao patrimônio da União.

38. Entretanto, o item 12.4 prevê que o Edital de Licitação e Correspondente contrato poderão prever prazo superior ao previsto nas alíneas *b* e *c* do item 11, desde que observados os seguintes requisitos:

11.4 - O Edital de Licitação e correspondente contrato poderão determinar prazo superior ao previsto nas alíneas “b” e “c” do item 11:

- a) não ultrapasse 240 (duzentos e quarenta) meses, para as concessões sem investimentos;
- b) não ultrapasse 300 (trezentos) meses, para as concessões com investimentos;
- c) seja devidamente justificado e autorizado pelo Conselho de Administração ou, por delegação, pela Diretoria Executiva da INFRAERO, segundo a natureza e características específicas da atividade a ser desenvolvida e, para as concessões com investimentos, observado parecer técnico do setor competente, em consonância com a metodologia prevista no subitem 16.1 desta Norma Interna.

39. Acrescenta ainda o item 11.5 que as concessões de uso com investimentos terão duração pelo período necessário à viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, mas não podem ultrapassar os prazos constantes no item 11.4.

11.5 - Os contratos de concessão de uso de área com investimentos terão duração pelo período seguramente necessário à viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, não podendo exceder os prazos constantes do item 11.4, alínea “c”.

40. Além disso, o item 11.6 estabelece que o edital de licitação que contemple prazo de vigência enquadrado na exceção contida no item 11.4, deve observar os seguintes requisitos:

11.6 - A minuta de edital de licitação que contemple prazo de vigência enquadrado na exceção do subitem 11.4 deverá ser submetida à aprovação da Superintendência Regional e da Superintendência de Negócios Comerciais (DCNC), juntamente com a instrução que demonstre a razoabilidade e a coerência do limite estabelecido, e que contenha, no que couber, os seguintes elementos:

- a) natureza da concessão;
- b) amortização do capital a ser investido pelo concessionário;
- c) estimativa de lucro;
- d) condições vantajosas para a INFRAERO;
- e) condições vantajosas para o público usuário



41. Assim, embora fosse possível, no caso em tela, a previsão de termo contratual por até 240 meses, tendo em vista que o edital não continha os requisitos necessários para os prazos excepcionais previstos no item 11.4, verifica-se da leitura dos mencionados dispositivos que até mesmo nesse caso o prazo máximo seria de 240 (duzentos e quarenta) meses.

42. Entretanto, o Contrato nº 127/2016 apesar de possuir duração de 10 (dez) anos, previu a possibilidade de prorrogações iguais e sucessivas, quando, no máximo, poderia ter previsto mais uma única prorrogação pelo mesmo período.

43. Conclui-se portanto, que o Contrato Nº 127/2016 afronta os artigos 1º, 2º e 57, § 3º da Lei de Licitações, bem como os dispositivos da Norma Interna NI-13.03/E(COM) de 27/1/2011, da Infraero, uma vez que estabelece prorrogações contratuais iguais e sucessivas, o que configura contratação por prazo indeterminado e que pode ocasionar dispensa indevida de futuras licitações, causando prejuízos aos Cofres Públicos.

44. Ressalte-se aqui, a título de argumentação, que mesmo que a Lei de Concessão de Serviços Públicos, fosse aplicada ao caso em testilha, a mera omissão legal acerca das prorrogações contratuais não permitiria que a Administração as realizasse indistintamente, até porque, é certo o art. 124 da Lei nº 8.666/95 determina a aplicação subsidiária da Lei de Licitações aos Contratos para concessão de serviços públicos.

Art. 124. Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.

45. Além disso, segundo o princípio constitucional da estrita legalidade a Administração somente pode fazer o que a lei permite, vejamos:

Legalidade – A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.⁸

⁸ MFRILLES, Helv Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]

46. Diante o exposto **Ministério Público de Contas opina pela manutenção da irregularidade com aplicação de multa ao gestor Sr. Dilceu Rossato**, nos termos do art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 286, VII, do Regimento Interno do TCE/MT.

47. Por fim, requer a **expedição de determinações**, nos termos do art. 22, § 2º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), à gestão da **Prefeitura Municipal de Sorriso, para que adeque o Contrato Nº 127/2016**, a fim de observar os artigos 1º, 2º e 57, § 3º da Lei de Licitações, bem como os dispositivos da Norma Interna NI-13.03/E(COM) de 27/1/2011, no que tange ao prazo máximo de duração do mesmo.

3. CONCLUSÃO

48. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** da presente representação interna, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no art. 219 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) e, no mérito, pela **procedência**, em razão da previsão de prorrogações contratuais iguais e sucessivas no Contrato nº 127/2016, o que implica, ainda que indiretamente, em contratação por tempo indeterminado, em violação aos artigos 1º, 2º e 57, § 3º da Lei de Licitações, bem como a dispositivos da Norma Interna NI-13.03/E(COM) de 27/1/2011, da Infraero.

c) pela **aplicação de multa ao Sr. Dilceu Rossato**, nos termos do art. 75, VIII, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 286, VII, do Regimento Interno do TCE/MT em razão da irregularidade HB.05:



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 8987 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.

c) pela **expedição de determinações**, nos termos do art. 22, § 2º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), à gestão da **Prefeitura Municipal de Sorriso, para que adeque o Contrato Nº 127/2016**, a fim de observar os artigos 1º, 2º e 57, § 3º da Lei de Licitações, bem como os dispositivos da Norma Interna NI-13.03/E(COM) de 27/1/2011, no que tange ao **prazo máximo de duração do mesmo**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 29 de outubro de 2018.

(assinatura digital)⁹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador de Contas

9. 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.