

Aviso nº 133 - GP/TCU

Brasília, 28 de fevereiro de 2019.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, cópia do Acórdão nº 201/2019 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto à informação constante do subitem 9.2 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 6/2/2019, ao apreciar os autos do TC-015.498/2018-2, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Esclareço que o mencionado processo trata de representação acerca da possibilidade jurídica de celebração de convênio entre a União e a Prefeitura de Uberlândia com vistas à concessão do Aeroporto Ten. Cel. Mário César Bombonato, à luz do que dispõem a Lei 8.987/1995, o Decreto 7.624/2011 e o Plano Geral de Outorga.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador IZALCI LUCAS
Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
Senado Federal
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE VI – Plenário

TC 015.498/2018-2

Natureza: Representação

Órgão: Ministério da Infraestrutura.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA CONHECIDA COMO REPRESENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE A UNIÃO E A PREFEITURA DE UBERLÂNDIA COM VISTAS À CONCESSÃO DO AEROPORTO TEN. CEL. MÁRIO CÉSAR BOMBONATO. POSSIBILIDADE DO PROCEDIMENTO À LUZ DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria especializada (peça 7), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 8-9):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de representação, protocolada originalmente como consulta, encaminhada pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal, nos termos do art. 1º, inciso XXV, c/c o art. 264 do Regimento Interno do TCU, decorrente de aprovação do Requerimento 19/2018-CDR, de autoria do Senador Antônio Anastasia, o qual pede que o Tribunal esclareça ‘se a Lei 8.987/1995, o Decreto 7.624/2011 e o Plano Geral de Outorga consubstanciam marco normativo suficiente para a assinatura de convênio entre a Secretaria Nacional de Aviação Civil e a Prefeitura de Uberlândia visando à concessão do Aeroporto Ten. Cel. Mário César Bombonato’ (peça 1, p. 2).

HISTÓRICO

2. Na peça que instrui o Requerimento 19/2018-CDR (peça 1, p. 3-5), o Senador informa, como fatores motivadores da consulta, o fato de que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), operadora do Aeroporto de Uberlândia, não realizou os investimentos necessários para impulsionar o crescimento do tráfego de passageiros e carga no município, o que estaria represando seu desenvolvimento econômico.

3. O Senador cita que desde 2010 a política do governo federal para o setor aeroportuário incentiva a iniciativa privada (por meio de concessão) a suportar os investimentos necessários à modernização dos principais aeroportos do país. Esse seria o caminho vislumbrado para viabilizar os investimentos no Aeroporto de Uberlândia, cujo intento o município estaria em plenas condições de levar adiante.

4. No encaminhamento da consulta, foi destacado que o assunto arguido é de competência da CDR, conforme disposto no art. 104-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal:

‘Art. 104-A. À Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo compete opinar sobre matérias pertinentes a:

(...)

III - programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional;'

5. A unidade técnica, por meio de instrução à peça 2, entendeu inicialmente que o Tribunal não deveria conhecer da consulta, uma vez que, apesar de preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV, e §§ 1º e 2º do RI/TCU, tendo sido formulada por autoridade legítima e demonstrado pertinência temática, tratou de caso concreto, contrariando, nesta feita, o previsto no art. 265 do mesmo regulamento, além de diversos precedentes do TCU.

6. Entretanto, o Ministro Relator Bruno Dantas divergiu parcialmente da unidade técnica ao conhecer do presente processo como representação (peça 6), com fundamento no RI/TCU e na Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista a legitimidade do representante, o fato de a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a órgão/entidade sujeito à sua jurisdição, ter sido redigida em linguagem clara/objetiva e ter denotado a existência de interesse público no trato da matéria indicada. Assim, o Ministro decidiu retornar os autos à secretaria especializada - SeinfraRodoviaAviação - para continuidade da instrução processual.

7. Além disso, o Ministro relator mencionou o TC 018.509/2018-5, que trata de representação formulada pelo município de Uberlândia/MG a respeito de supostas irregularidades no edital de licitação 016/LALI-2/SBUL/2018, promovido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), cujo objeto é a concessão de uso de área, com investimento, para exploração comercial e operação da atividade de armazenagem e movimentação de cargas internacionais e/ou nacionais no aeroporto de Uberlândia/MG. O referido processo está em instrução nesta unidade técnica.

8. O Ministro relator levantou a possibilidade de que o referido processo e os presentes autos pudessem ter relação de dependência, conexão ou continência e solicitou uma avaliação mais acurada da SeinfraRodoviaAviação quanto a esta questão.

EXAME TÉCNICO

9. A CDR do Senado Federal solicitou ao TCU esclarecer se a Lei 8.987/1995, o Decreto 7.624/2011 e o Plano Geral de Outorga consubstanciam marco normativo suficiente para a assinatura de convênio entre a Secretaria Nacional de Aviação Civil e a Prefeitura de Uberlândia visando à concessão do Aeroporto Ten. Cel. Mário César Bombonato.

10. Vislumbra-se que a resposta à referida pergunta deve ser positiva, com pequeno ajuste, uma vez que a legislação citada pelo representante, além de outros dispositivos legais, permitem a assinatura de convênio entre a União, no caso representada pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e não pela Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério (SAC/MTPA), e outras unidades da federação, para que seja feita a delegação de aeroportos como os de Uberlândia, como se detalhará a seguir.

11. Inicialmente deve-se mencionar que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei 7.565/1986, embora não tenha sido citado na consulta, dispõe, em seu art. 36, que os aeródromos públicos podem ser construídos, mantidos e explorados pela União, por empresa especializada (no caso a Infraero), pelos estados e municípios (mediante convênio) e por concessão ou autorização.

12. A Lei 8.987/1995 é a norma legal que disciplina o regime geral de concessão e permissão para a exploração de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal. Trata-se de uma norma geral, que não menciona qualquer setor em particular, mas se aplica às concessões de aeroportos conduzidas pelo governo federal - e também deve ser obedecida pelos estados e municípios no caso de aeródromos públicos delegados mediante convênio.

13. O Decreto 7.624/2011 disciplina especificamente as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão. Pelo disposto em seu art. 3º, o decreto se aplica aos aeródromos delegados pela União por meio de convênio aos estados, Distrito Federal e municípios, os quais poderão exercer as atribuições de poder concedente nos termos das competências delegadas pela União, mediante prévia e expressa anuência da antiga Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) (§§1º e 2º).

14. Por fim, o Plano Geral de Outorgas (PGO) para a exploração de aeródromos civis públicos, aprovado pela Portaria 183/2014-SAC/PR (peça 2) estabelece as diretrizes e os modelos para a exploração da infraestrutura aeroportuária.

15. Entre as diretrizes, definidas no art. 2º do PGO, cabe destacar:

‘(...)

III - incentivo aos investimentos públicos e privados na aviação civil brasileira, pautados pela segurança jurídica nas relações contratuais;

IV - estímulo à eficiência nas operações da aviação civil e na gestão da infraestrutura aeroportuária; (...)

16. As formas de exploração dos aeródromos previstas no art. 3º do PGO são basicamente as mesmas mencionados no CBA: Infraero, concessão e autorização, Comando da Aeronáutica (Comaer) e delegação aos entes da federação.

17. O PGO define também, em seu art. 4º, quais aeródromos serão explorados pela União, isto é, os que, em princípio, não serão delegados a estados e municípios:

I - o aeródromo de maior movimentação de passageiros em cada Estado ou no Distrito Federal;

II - os aeródromos passíveis de exploração por meio de autorização, nos termos da legislação em vigor;

III - os aeródromos considerados estratégicos pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SAC/PR, observados os critérios de localização geográfica, características socioeconômicas, acessibilidade, potencial turístico, capacidade operacional, potencial de crescimento e volume movimentado de aeronaves, passageiros ou carga, de prevalência do uso militar ou de razões estratégicas para a segurança ou defesa nacionais.

18. Nessa última categoria pode haver grande discricionariedade por parte do governo federal, uma vez que, para que o aeródromo seja considerado estratégico, o dispositivo prevê critérios de localização, características socioeconômicas, acessibilidade, potencial turístico, capacidade operacional, potencial de crescimento e volume de aeronaves, passageiros ou carga, e razões estratégicas para a segurança ou defesa nacionais. Em outras palavras, praticamente qualquer aeródromo público pode ser considerado ‘estratégico’ por alguma razão.

19. O parágrafo único do art. 4º, no entanto, admite que os aeródromos considerados estratégicos sejam delegados aos estados e municípios, por meio de convênio, desde que estes demonstrem capacidade técnica e, no caso dos municípios, apresente produto interno bruto (PIB) anual superior a um bilhão de reais (art. 11).

20. Em princípio, segundo o art. 5º do PGO, os aeródromos enquadrados no art. 4º serão explorados pela Infraero, exceto se explorados pelo Comaer, por concessão ou por autorização, sendo que as novas atribuições à estatal serão precedidas de avaliação econômico-financeira do aeródromo.

21. Os aeródromos não enquadrados nos critérios do art. 4º do PGO serão explorados pelos entes da federação, mediante prévia manifestação de interesse, dando-se preferência ao estado caso haja manifestação de interesse simultânea do município (art. 10).

22. O PGO também prevê que os estados e municípios explorem indiretamente a infraestrutura delegada, por meio de concessão, comum ou patrocinada, sendo necessária anuência prévia da SAC/PR, conforme previsto no §2º do art. 3º do Decreto 7.624/2011, citado acima.

23. Por fim, o PGO estabelece que o plano de outorga específico de cada aeródromo será formalizado, no caso de delegação para estado ou município, por meio de convênio com a SAC/PR.

24. Como o art. 6º, inciso I, da Lei 13.341/2016, transferiu as competências da SAC/PR para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), todas as referências feitas na legislação à SAC/PR devem ser entendidas como atribuição do MTPA (salvo eventual existência

de delegação expressa de competência por parte do ministro nos casos cabíveis).

25. Na Estrutura Regimental do MTPA, aprovada pelo Decreto 9.000/2017, estão elencadas entre as competências da Secretaria Nacional de Aviação Civil **propor** ao Ministro de Estado a transferência da exploração de aeródromos públicos para estado e municípios, por meio de convênios de delegação. Isso confirma o entendimento de que a competência para celebração de eventual convênio delegando a exploração de aeródromo é de competência original do MTPA e não da SAC/MTPA, como indagado na formulação do consulente.

26. Do exame da legislação pertinente, portanto, depreende-se que o marco normativo que disciplina a exploração de aeródromos públicos permite a assinatura de convênio entre o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e estados e municípios, como o de Uberlândia, para delegar a exploração de aeródromos dentro do território do ente federativo, permitindo até mesmo que o estado ou o município conceda para a iniciativa privada a exploração do respectivo aeródromo, mediante prévia anuência do MTPA. A delegação a estado ou município pode ser feita mesmo que o aeródromo em questão seja considerado estratégico pelo Ministério, desde que o estado ou o município demonstre capacidade técnica, nos termos do Plano Geral de Outorga, aprovado pela Portaria 183/2014-SAC/PR, e tenha PIB anual superior a um bilhão de reais, caso do Município de Uberlândia.

27. Com relação à possível relação de dependência, conexão ou continência entre os presentes autos e o TC 018.509/2018-5, o Novo Código de Processo Civil (NCPC), Lei 13.105/2015, considera ações como conexas quando lhes for comum o pedido ou causa de pedir (art. 55), o que não vem a ser o caso, pois, apesar de identidade de partes - Prefeitura de Uberlândia e Infraero - os pedidos em nada se assemelham, tratando os referidos processos de assuntos diversos.

28. O TC 018.509/2018-5 trata de representação formulada pelo Município de Uberlândia/MG a respeito de supostas irregularidades em um edital de licitação (Edital 016/LALI-2/SBUL/2018), promovido pela Infraero, com vistas à concessão de uso de área, com investimento, para exploração comercial e operação da atividade de armazenagem e movimentação de cargas internacionais e/ou nacionais no aeroporto de Uberlândia/MG. Esse processo trata de supostas impropriedades cometidas pela Infraero na licitação, as quais motivam o pedido da representante para suspender cautelarmente o referido edital, não tendo relação com o propósito dos presentes autos, originados em uma consulta ao TCU a respeito da legalidade da assinatura de convênio entre a União e a Prefeitura de Uberlândia visando à concessão do Aeroporto Ten. Cel. Mário César Bombonato.

29. Como os processos não são conexos, além de possuírem objetos distintos, também não possuem relação de dependência ou continência.

30. Da mesma forma, a Resolução-TCU 259/2014, que estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo, prega em seu art. 36, *caput*, que processos que tenham relação de dependência, conexão ou continência poderão ser apensados definitivamente ou temporariamente, o que não vem a ser o caso, pois a referida resolução considera como conexos quando tiverem o mesmo objeto ou a mesma causa de pedir.

31. Portanto, tanto em relação ao Novo Código de Processo Civil, quanto à Resolução-TCU 259/2014, os processos não são conexos, não podendo, portanto, serem apensados entre si.

CONCLUSÃO

32. A presente representação deve ser conhecida, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

33. Com relação ao questionamento da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, a resposta é: a legislação citada pelo representante, além de outros dispositivos legais, permite a assinatura de convênio entre a União, no caso representada pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e outras unidades da federação, para que seja feita a delegação de aeroportos como o de Uberlândia, conforme análise realizada entre os itens 9 e 26

desta instrução.

34. Com respeito à possível relação de dependência, conexão ou continência entre os presentes autos e o TC 018.509/2018-5, verificou-se, com fundamento tanto no Novo Código de Processo Civil quanto na Resolução-TCU 259/2014, que os referidos processos não são conexos, por não terem em comum o pedido ou a causa de pedir, não podendo, dessa forma, serem apensados entre si. Como possuem objetos distintos, os referidos processos também não têm relação de continência ou dependência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;
- b) informar à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal que a legislação citada pelo representante, além de outros dispositivos legais, permite a assinatura de convênio entre a União, no caso representada pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e outras unidades da federação, para que seja feita a delegação de aeroportos como o de Uberlândia;
- c) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação acerca da possibilidade jurídica de celebração de convênio entre a União e a Prefeitura de Uberlândia com vistas à concessão do Aeroporto Ten. Cel. Mário César Bombonato, à luz do que dispõem a Lei 8.987/1995, o Decreto 7.624/2011 e o Plano Geral de Outorga.

2. Inicialmente, o processo tramitou sob a forma de Consulta, oriunda da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal, conforme Requerimento 19/2018-CDR, de autoria do Senador Antônio Anastasia. No expediente, é solicitado ao Tribunal esclarecer “se a Lei 8.987/1995, o Decreto 7.624/2011 e o Plano Geral de Outorga consubstanciam marco normativo suficiente para a assinatura de convênio entre a Secretaria Nacional de Aviação Civil e a Prefeitura de Uberlândia visando à concessão do Aeroporto Ten. Cel. Mário César Bombonato” (peça 1, p. 2).

3. Em primeiro exame da matéria, a SeinfraRodoviaAviação entendeu que o Tribunal não deveria conhecer da consulta porque, apesar de preencher os demais requisitos de admissibilidade regimentais, tratava de caso concreto, em desatenção ao art. 265 do Regimento Interno do TCU e a diversos precedentes da Casa.

4. Apesar de concordar com a inadmissibilidade como consulta, decidi conhecer do processo como representação e determinei a continuidade da instrução processual (peça 6). Com efeito, tendo em vista a legitimidade do representante, o fato de a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a órgão sujeito a sua jurisdição, ter sido redigida em linguagem clara e objetiva e diante da existência de interesse público no trato da matéria, mostrava-se conveniente e oportuna uma melhor apuração do caso.

5. Realizado o exame de mérito, a SeinfraRodoviaAviação considerou que a legislação regente do tema permite a utilização de convênio entre a União, no caso representada pelo Ministério da Infraestrutura (antigo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil), e outras unidades da federação, com vistas à delegação de aeroportos como o de Uberlândia-MG.

6. Acolho o pronunciamento da unidade instrutora, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

7. Nos termos do art. 36 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), aprovado pela Lei 7.565/1986, os aeródromos públicos podem ser construídos, mantidos e explorados pela União, por empresa especializada (Infraero, por exemplo), pelos estados e municípios (mediante convênio) e por concessão ou autorização.

8. Por sua vez, o Decreto 7.624/2011 disciplina as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão. Em seu art. 3º, o decreto se aplica aos aeródromos delegados pela União por meio de convênio aos estados, Distrito Federal e municípios, os quais poderão exercer as atribuições de poder concedente nos termos das competências delegadas pela União, mediante prévia e expressa anuência da antiga Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) (§§1º e 2º).

9. Sabe-se, porém, que as últimas alterações ministeriais transferiram as competências da SAC/PR para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e, mais recentemente, para o Ministério da Infraestrutura. Portanto, as referências consignadas na legislação à SAC/PR devem ser entendidas, de forma geral, como atribuição atual do Ministério da Infraestrutura, salvo eventual situação específica não retratada nos autos.

10. Dessa forma, entendo suficiente informar à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal que a legislação mencionada pelo representante no Requerimento 19/2018-CDR, além de outros dispositivos legais, alberga a possibilidade de celebração de convênio

entre a União e outras unidades da federação com vistas à delegação de aeroportos como o de Uberlândia.

11. Ressalto que esta conclusão se refere tão somente à confirmação da possibilidade jurídica de utilização do instrumento convenial para o objetivo pretendido no caso concreto, sem, entretanto, adentrar o exame do instrumento propriamente dito que porventura tenha sido celebrado.

12. Isso porque a análise dos autos se ateu às questões suscitadas pela representante, quanto à possibilidade jurídica de utilização de convênio no caso concreto, sem ter examinado qualquer dos instrumentos jurídicos pactuados entre as partes.

13. Por derradeiro, é conveniente dar ciência desta deliberação ao Ministério da Infraestrutura e ao Município de Uberlândia/MG.

14. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de fevereiro de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 201/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.498/2018-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Infraestrutura.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da regularidade da celebração de convênio entre a União e a Prefeitura de Uberlândia com vistas à concessão do Aeroporto Ten. Cel. Mário César Bombonato, à luz do que dispõem a Lei 8.987/1995, o Decreto 7.624/2011 e o Plano Geral de Outorga;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

9.2. informar à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal que a legislação mencionada pelo representante no Requerimento 19/2018-CDR, além de outros dispositivos legais, alberga a possibilidade de celebração de convênio entre a União, representada pelo Ministério da Infraestrutura (antigo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil), e outras unidades da federação, para que seja efetivada a delegação de aeroportos como o de Uberlândia;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Infraestrutura e ao Município de Uberlândia/MG;

9.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 3/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/2/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0201-03/19-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

