



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

PATRICIA HELENA MAGANHA DO AMARAL, Cap Int

Contrapartida Direta: mudança nos contratos de Cessão de Uso Oneroso da AFA

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

PATRICIA HELENA MAGANHA DO AMARAL, Cap Int

Contrapartida Direta: mudança nos contratos de Cessão de Uso Oneroso da AFA

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional
Orientador: Raphael Coutinho Stauffer,
Maj Int

Rio de Janeiro

2023

PATRICIA HELENA MAGANHA DO AMARAL, Cap Int

Contrapartida Direta: mudança nos contratos de Cessão de Uso Oneroso da AFA

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica.

Aprovado por:

Edvaldo Pires de **Figueiredo**, Ten Cel Esp Sup Tec
EAOAR

Raphael Coutinho **Stauffer**, Maj Int
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

Atualmente, os contratos de cessão de uso a título oneroso na Força Aérea Brasileira (FAB) são firmados com a arrecadação do dinheiro via Guia de Recolhimento da União (GRU), recurso este que não retorna integralmente para a Organização Militar (OM). A Academia da Força Aérea (AFA) possui esse tipo de contrato, além de vários outros relacionados a obras e serviços de engenharia. Todos esses processos não têm se mostrado tão eficientes devido aos contingenciamentos e a elevada carga de trabalho. Neste trabalho, foi apresentado como a contrapartida direta nos contratos de cessão de uso a título oneroso traz eficiência para a AFA. Vantagem essa destacada com a economicidade gerada ao diminuir o número de processos, combinando dois ou mais em um só. Além disso, com as obras e serviços de engenharia previstos como contrapartida nos contratos, a OM não fica dependendo de a Lei Orçamentária Anual (LOA) ser aprovada e seus projetos são realizados com maior eficiência. Por fim, ressalta-se que a tese defendida pode ser utilizada como modelo por toda Administração Pública, tendo em vista que as vantagens não se restringem somente para quem utilizar esta ferramenta permitida por lei, mas também reverbera em todos os responsáveis de cada parte do processo de licitação e orçamento, impactando inclusive na economia de processos em âmbito Federal.

Palavras-chave: Cessão de uso. Contingenciamento. Contrapartida. Economia. Processos.

1 INTRODUÇÃO

Cessão de uso é um termo utilizado quando a Administração cede um bem público para que terceiros o utilizem de acordo com as regras estabelecidas em contrato, por um tempo determinado. A cessão pode ser a título oneroso ou gratuito, dependendo da finalidade do uso da área cedida (BRASIL, 2022). Esse tipo de contrato é comumente utilizado na Força Aérea Brasileira, desde que seja para exploração econômica ou fornecimento de bens e serviços.

Para os contratos de cessão de uso a título oneroso, é previsto o pagamento em dinheiro, via Guia de Recolhimento da União (GRU). Esse recurso é compilado juntamente com os demais recolhimentos de toda União e geram as receitas orçamentárias, conforme consta no Manual Técnico de Orçamento, integrando a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano corrente conforme previsão do exercício anterior. Assim, respeitando o teto de gastos estipulado na Emenda Constitucional 95/2016, é feita a distribuição dos valores para as Organizações atenderem às suas necessidades anuais. Dessa forma, o recurso recolhido não retorna necessariamente para a OM de origem.

A Academia da Força Aérea (AFA) executa contratos desse tipo, dos quais se destaca o Contrato de Receita nº 13/GAPYS-FAYS/2019, cujo objeto é a comercialização da lavoura de cana-de-açúcar produzida na área pertencente à Fazenda de Aeronáutica de Pirassununga (FAYS), com previsão de arrecadação anual na ordem de vinte milhões de reais que, conforme mencionado, não retornam para a Unidade.

Observa-se também que a AFA aloca muito esforço para realização dos diversos processos licitatórios para se manter em pleno funcionamento. Dentre esses, se destaca os processos de obra e serviço de engenharia. Obra é toda atividade exercida por um engenheiro ou arquiteto que interfere no meio ambiente e os serviços de engenharia são divididos em dois tipos que são os necessitam de acompanhamento por sua alta complexidade ou os que se referem manutenção, adequação e adaptação de um bem imóvel ou móvel (BRASIL, 2021).

Tendo isso em mente, defendo a tese que seja implementada a contrapartida direta nos contratos de cessão de uso a título oneroso, trazendo assim maior eficiência para a Academia da Força Aérea.

Para tanto, será debatido como a contrapartida direta traz economicidade processual para a AFA com a supressão dos procedimentos de arrecadação de GRU e distribuição do crédito, além dos processos licitatórios para realização de serviços.

Além disso, será demonstrado como a AFA pode, por meio da contrapartida direta, receber o retorno na forma da execução de serviços de engenharia estipulado em contrato sem necessitar que o recurso seja contemplado no orçamento do ano corrente.

2 DESENVOLVIMENTO

Para melhor compreensão do problema, ressalta-se que os contratos de cessão de uso trazem muitos benefícios para a OM por atender as demandas dos militares do efetivo ou mesmo para utilizar uma área desocupada. Destaca-se também a necessidade de revisão e redução dos processos administrativos visando atender aos princípios da economicidade processual e celeridade.

A solução para o problema é utilizar a contrapartida direta nos contratos de cessão de uso a título oneroso atendendo assim ao princípio da eficiência, que nada mais é do que atingir os objetivos programados utilizando o mínimo de recursos disponíveis em menor tempo, otimizando assim os processos (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013).

Ainda, é importante esclarecer que contrapartida é dar ou fazer algo em troca quando se está recebendo alguma coisa. Definição essa entendida da comparação do que foi realizado nos municípios de Araraquara e São Carlos, quando o Poder Público solicitou serviços urbanísticos em troca dos licenciamentos de parcelamento do solo (ZAMBRANO, 2018).

Além disso, para demonstrar a importância do assunto, será apresentado como a contrapartida direta pode ser aplicada ao próximo contrato de comercialização da lavoura de cana-de açúcar da FAYS, obtendo economia de processos e retorno na realização de obras e serviços de engenharia para a Organização.

2.1 Economicidade Processual

Como determinado na Constituição Federal, é regra que a Administração pública realize os processos licitatórios, sendo imprescindível que ocorram à luz dos princípios da eficiência e economicidade, pois zelam pelo aperfeiçoamento da aplicação dos recursos públicos e pela opção mais vantajosa, conforme observado por Araújo e Rodrigues. (2012). Além disso, temos que levar em consideração que o processo tem um alto custo, uma vez que varia conforme a quantidade de trabalho direto e indireto dos agentes públicos para obtenção de um produto (CAMB, 2016).

Atualmente, na AFA, são firmados contratos de cessão de uso a título oneroso e são realizadas licitações para firmar contratos que abrangem os serviços de engenharia necessários para que a OM mantenha seu funcionamento pleno. Dessa forma, deve-se ter em mente todo o trabalho envolvido no processo licitatório até que sejam firmados os contratos, além disso, ressaltar o trabalho que tem que ser realizado pela Administração no intuito de fiscalizar dois contratos, como emitir GRU, acompanhar o pagamento, confeccionar a documentação para prestação de contas, entre outras atribuições inerentes a fiscalização de um contrato administrativo.

Segundo Nunes (2022) os contratos de cessão de uso de bens públicos referentes a projetos mais complexos, como o da lavoura da cana-de-açúcar da FAYS, têm que ser bem projetados no intuito de gerar atratividade ao cessionário, pois ele terá que fazer um alto investimento e necessita conseguir estimar o retorno financeiro. A partir do exposto, notamos como é dispendioso para a Administração realizar esse tipo de contratação. O mesmo trabalho árduo tem sido feito para realizar os processos de serviço de engenharia que também são complexos e repletos de nuances.

Nota-se, assim, como a AFA tem realizado vários processos licitatórios complexos de forma independente um do outro, sem conseguir se utilizar da economicidade processual e, dessa forma, distanciando-se da eficiência esperada do gestor público.

Evangelista (2022) define a economicidade processual como o princípio que deve nortear as licitações em busca da opção mais vantajosa com menor custo possível, utilizando-se das soluções mais convenientes e eficientes. Ainda segundo o mesmo autor, a economia e celeridade auxiliam para um melhor desempenho da Organização, que consegue se adaptar com os meios humanos e materiais disponíveis, ou seja, aumenta a eficiência dos processos.

Trazendo a temática para o contrato de comercialização da cana, pode-se observar que traria eficiência para a AFA ao juntar no processo de cessão de uso para a comercialização da cana a contrapartida para executar obras ou serviços de engenharia, como renovar o asfalto da Guarnição, reformar a área da suinocultura, além de reformar a fábrica de ração.

Tendo em mente o conceito de que os processos são extensos e onerosos para a administração, pois englobam muitos partícipes e têm alta complexidade, defendo que seja implementada a contrapartida direta nos contratos de cessão de uso a título oneroso, trazendo assim maior eficiência para a Academia da Força Aérea por conseguir atender duas ou até mais necessidades, a do contrato de cessão de uso e o de serviço de engenharia, dentro de um único processo licitatório e, conseqüentemente, de um único contrato.

2.2 Orçamento

É importante destacar que os recursos monetários são escassos frente às necessidades da sociedade, obrigando os governantes a decidir sobre sua utilização. Esse é um processo longo que visa o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas, que pode gerar a manutenção, elevação ou contingenciamento dos recursos. Nos últimos anos, tem sido frequente que ocorra o contingenciamento orçamentário, que geram incertezas se o recurso será recebido pelas OMs e prejudicam o desempenho da execução orçamentária e, por consequência o cumprimento do Plano de Ação (CANCELIER; SALOMÃO; ERTHAL, 2022).

Da escassez de crédito do serviço público surge a ideia de se realizar contratos com contrapartida direta, que nada mais é do que uma troca entre a Administração Pública e a empresa contratada. Esse processo é realizado nos moldes do que ocorre nas parcerias público-privadas, onde o Estado busca no setor privado alternativa para prestação de serviços com eficiência e qualidade, sem comprometer os gastos públicos (CHAVES; GUIMARÃES; NASCIMENTO, 2015).

Infere-se, assim, que a contrapartida é uma troca de interesses entre dois entes que, no caso apresentado, é a Administração Pública e o cessionário, na qual a Administração cede o espaço físico e em troca, recebe o retorno financeiro, ou melhor ainda a realização de um serviço de engenharia especificado em contrato.

Utilizar essa contrapartida nos contratos de cessão de uso da AFA traz significativa vantagem pois não é necessário aguardar o orçamento ser aprovado para que a obra ou serviço de engenharia seja feito na OM. Ao observar o contrato da comercialização da cana, pode-se constatar essa vantagem, pois a contrapartida solicitada pode ser a renovação do asfalto, reforma tanto da suinocultura quanto da fábrica de ração, benfeitorias essas que, atualmente, não possuem recursos aprovados para que seja dado início ao processo. Outro exemplo de cessão com contrapartida direta que trouxe benefícios para a sociedade é o das rodovias, que devido à escassez dos recursos públicos foram se deteriorando. A solução encontrada foi a concessão mais conhecida como as parcerias público-privadas que utilizam a ideia de contrapartida, ou seja, a empresa privada faz o investimento na infraestrutura de acordo como é solicitado em contrato pelo governo e em troca recebe o direito de fazer a exploração por meio do pedágio (NETO, 2006).

Ressalto que dentro dessa temática, tal solução está permitida no Art. 18 da Lei nº 14.011/2020, que é bem explícita ao dizer:

§ 10. A cessão de que trata este artigo poderá estabelecer como contrapartida a obrigação de construir, reformar ou prestar serviços de engenharia em imóveis da União ou em bens móveis de interesse da União, admitida a contrapartida em imóveis da União que não sejam objeto da cessão (BRASIL, 2020, Art. 18).

Assim, é possível visualizar que a contrapartida direta é vantajosa, permitida em lei e traz maior eficiência para a execução das demandas de obras e serviços de engenharia. Nessa linha de raciocínio, defendo que seja implementada a contrapartida direta nos contratos de cessão de uso à título oneroso, trazendo assim maior eficiência para a Academia da Força Aérea.

3 CONCLUSÃO

Atualmente, os contratos de cessão de uso a título oneroso na AFA são realizados utilizando o recolhimento do dinheiro via GRU. Essa metodologia não tem se apresentado tão eficiente, uma vez que os recursos que são recolhidos não retornam integralmente para a OM. Muito disso ocorre dos constantes contingenciamentos orçamentários que acontecem na LOA, tornando assim os processos mais trabalhosos e menos eficientes.

Neste trabalho foi apresentado como a contrapartida direta nos contratos de cessão de uso à título oneroso é vantajosa por diminuir o número de processos realizados na OM, pois junta dois ou até mais processos em um só, respeitando assim os princípios essenciais da economicidade e da eficiência nos processos administrativos. Além disso, foi apresentado como a escassez de recursos e o contingenciamento orçamentário influenciam na execução das obras e serviços de engenharia, e se eles estiverem especificados no contrato como a contrapartida solicitada trará maior eficiência para a realização da obra ou serviço.

Foi apresentado também, em um caso concreto, as vantagens que a contrapartida direta traria e como isso impactaria na eficiência da AFA.

Tendo em vista os argumentos apresentados, defendo que seja implementada a contrapartida direta nos contratos de cessão de uso à título oneroso, trazendo assim maior eficiência para a Academia da Força Aérea.

Finalmente, ressalta-se que a tese defendida pode ser utilizada como modelo por toda a Administração Pública, tendo em vista que as vantagens não se restringem somente para quem utilizar esta ferramenta permitida em lei, mas também reverbera em todos os responsáveis de cada parte do processo de licitação e orçamento, impactando inclusive na economia de processos em âmbito Federal.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. M.; RODRIGUES, M. I. A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, 63(1), p. 43-62. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i1.87> Acesso em 14 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14011.htm. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica. Portaria DIRINFRA Nº 48/ANCN, de 07 de março de 2022. Aprova a reedição da Instrução que dispõe sobre o "Controle, Administração e Gestão do Patrimônio Imobiliário sob Administração do Comando da Aeronáutica" (ICA 87-7). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 075, f. 5570, 25 abr. 2022

CAMARGO, F. O.; GUIMARÃES, K. M.S. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG**, v. 28, p. 133-145, 2013. Disponível em: http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf Acesso em 11 jul. 2023

CAMB, E. A. S.; DE SOUZA, F. M. A Conciliação nas Demandas Estatais como Alternativa para a Economia no Processo no Novo Código De Processo Civil. **Conpedi Law Review**, v. 2, n. 4, p. 412-430, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.21902/clr.v2i4.379> Acesso em 14 jun. 2023.

CANCELIER, A.; SALOMÃO, E. R.; ERTHAL, T. S. Do planejamento à execução orçamentária: implicações dos contingenciamentos e decisões judiciais para o orçamento do IPHAN. **Desenvolvimento em Questão**, v. 20, n. 58, p. e12459-e12459, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.12459> Acesso em 16 jun. 2023

CHAVES, A. M.; GUIMARÃES, T. M.; DO NASCIMENTO, W. Parceria público-privada: um modelo colaborativo em ensaio. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 6, n. 2, p. 204-215, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2015.002.0014> Acesso em 16 jun. 2023

EVANGELISTA, L. A. B. **Economia e Celeridade Processual: a importância para o sistema jurídico brasileiro**. 2022 Artigo apresentado na Disciplina de Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Católica Imaculada Conceição do Recife, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/101335/economia-e-celeridade-processual-a-importancia-para-o-sistema-juridico-brasileiro> Acesso em 14 jun. 2023

NUNES, T. M. Regime jurídico dos contratos de concessão de uso de bens públicos. **REVISTA DA PGE-SP**, v. 96, p. 367-397, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/0102-8065.2022.v96.1350> Acesso em 14 jun. 2023

SOARES, R. P.; NETO, C. A. S. C. Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio. **Repositório de conhecimento do IPEA**, 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1901/1/TD_1186.pdf Acesso em 14 jun. 2023

ZAMBRANO, F. F. **Contribuições e aplicações de contrapartidas urbanísticas nos parcelamentos do solo nos municípios de Araraquara e São Carlos**. 2017. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, 2017.

Disponível em:<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9992> Acesso em 21 jun. 2023.