

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.714/2021-0

Natureza: Desestatização

Unidades Jurisdicionadas: Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento; Serviço Florestal Brasileiro.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Pesca e Aquicultura; Secretaria de Aquicultura e Pesca; Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (00.396.895/0004-78); Secretaria-Executiva do Ministério da Pesca e Aquicultura.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO DE SETE TERMINAIS PESQUEIROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE DESACONSELHEM O PROSEGUIMENTO DA CONCESSÃO. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E NOS MECANISMOS PARA ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL. DIVERGÊNCIA ENTRE REQUISITOS DO EDITAL E DA MODELAGEM FINANCEIRA. DETERMINAÇÕES. IMPLEMENTAÇÃO DE TODAS AS MEDIDAS DETERMINADAS. LICITAÇÃO DESERTA DE QUATRO TERMINAIS. AJUSTES NA MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA. NOVO ENVIO AO TCU. AUSÊNCIA DE RESSALVAS OU DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE DESACONSELHEM O PROSEGUIMENTO DA CONCESSÃO. NOVA LICITAÇÃO DESERTA DE TRÊS TERMINAIS E INABILITAÇÃO DE LICITANTE POR APRESENTAR GARANTIA DE PROPOSTA INVÁLIDA NO QUARTO TERMINAL. AJUSTES PONTUAIS NO EDITAL. NOVO ENVIO AO TCU. EXAME JÁ REALIZADO EM DUAS OPORTUNIDADES. BAIXA SIGNIFICÂNCIA CONSIDERANDO OS CRITÉRIOS DE MATERIALIDADE, RELEVÂNCIA, OPORTUNIDADE E RISCO. NÃO REALIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO, SEM PREJUÍZO DE REALIZÁ-LO FUTURAMENTE, EM EVENTUAIS NOVAS RODADAS DE LICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental (peça 386), a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 387/388):

“INTRODUÇÃO”

1. Trata-se de acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de quatro Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), localizados nos municípios de Aracaju/SE, Cananéia/SP,

Natal/RN e Santos/SP. Esses terminais, juntamente com os TPPs de Belém/PA, Manaus/AM e Vitória/ES, foram objeto de objeto de procedimento licitatório anterior instaurado pela então Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA). Porém, os quatro primeiros não receberam proposta, motivo pelo qual o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) optou por realizar novo leilão com modificações contratuais.

2. Visando atender às exigências da Instrução Normativa-TCU 81/2018, para fins de subsídio ao planejamento de ações de controle, o MPA encaminhou ao TCU, por meio do OFÍCIO – MPA 360/2024/SE - MPA/MPA, de 23/10/2024, informações e dados sobre as modificações realizadas.

HISTÓRICO

3. A concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju/SE, Belém/PA, Cananéia/SP, Manaus/AM, Natal/RN, Santos/SP e Vitória/ES foi qualificada no âmbito da carteira de projetos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI), por meio dos Decretos 10.383/2020 e 10.442/2020. O poder concedente realizou o leilão dos sete TPPs em 11/3/2022. Todavia, apenas os de Manaus/AM, Belém/PA e Vitória/ES receberam propostas.

4. Tendo em vista a ocorrência de licitação deserta para os TPPs de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP, a então Secretaria de Aquicultura e Pesca do MAPA optou por realizar um novo leilão para esses terminais, em 25/06/2024, os quais novamente resultaram em licitação deserta.

5. No intuito de dar continuidade ao processo licitatório, foi realizada reunião online no dia 17/10/2024, na qual estiveram presentes servidores do MPA, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI), deste Tribunal de Contas da União, além de representantes da consultoria responsável pela elaboração dos estudos dos TPPs. Na ocasião apresentaram oralmente as alterações editalícias e contratuais pretendidas para a nova rodada do leilão dos quatro terminais. Solicitou-se o envio formal das alterações e documentos referentes às alterações para o novo certame licitatório.

6. A documentação, protocolada para exame do TCU em 30/10/2024, foi encaminhada pela Secretaria Executiva do MPA, fazendo uso do OFÍCIO - MPA 360/2024/SE - MPA/MPA.

EXAME TÉCNICO

Fatos anteriores relacionados à concessão dos sete TPPs

7. Para a primeira rodada do leilão, o TCU analisou os principais aspectos dos sete TPPs e dos respectivos projetos de concessão (peça 321). O relato abrangeu a situação atual de operação, a localização e área dos terminais; o objeto e prazo dos contratos de concessão; os valores dos contratos e das outorgas; as atividades previstas, os requisitos mínimos de funcionamento, os investimentos estimados e a demanda projetada para os sete terminais; o capital social a ser exigido das concessionárias e a garantia das propostas apresentadas na licitação; os preços, preços-teto, receitas, despesas e lucros calculados para os terminais; a condição ambiental e de sanidade dos sete TPPs; o procedimento pelo qual seria recomposto o equilíbrio econômico-financeiro dos empreendimentos e a maneira pela qual seriam prestadas as informações e mensurado o desempenho das concessionárias. Além disso, foi efetivada análise dos riscos atrelados aos projetos de concessões, que fundamentou as contribuições do Tribunal para o aperfeiçoamento desses projetos. Nesse contexto, em 15/12/2021 foi prolatado o Acórdão 3.154/2021-TCU-Plenário.

8. O poder concedente realizou o leilão dos sete TPPs em 11/3/2022. Todavia, apenas os de Manaus/AM, Belém/PA e Vitória/ES receberam propostas.

9. Em 23/3/2022 a unidade técnica concluiu a análise de monitoramento do acórdão supracitado apontando o cumprimento de todas as deliberações (peça 343). Em síntese, foram emitidas determinações sobre a necessidade de o sistema de mensuração de desempenho e os fundamentos que alicerçam o cumprimento do princípio de responsabilidade social e margeiam o caráter público nos terminais pesqueiros passassem por aprimoramentos. O Acórdão 723/2022-TCU-

Plenário decorrente desta análise considerou cumpridas as determinações contidas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 3.154/2021-TCU-Plenário.

10. Para o segundo leilão o MPA implementou alterações com o propósito de atacar possíveis causas para a ausência de propostas para os TPPs de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP no leilão de 11/3/2022 e, assim, evitar a repetição do problema na continuidade da licitação. Outrossim, atualizou as estimativas de custos e receitas dos projetos (peça 357).

11. As alterações propostas foram:

- a) Separação do bloco Cananéia-Santos;
- b) Atualização dos valores para data base fevereiro de 2022;
- c) Atualização do valor de resarcimento dos estudos de viabilidade;
- d) Prolongamento do prazo para início das operações;
- e) Faseamento dos investimentos previstos.

12. Após analisar a documentação recebida, em 14/12/2022 a unidade técnica verificou que os pontos centrais dos projetos não sofreram alterações. Além disso, que não houve alterações nos projetos de engenharia, tampouco na modelagem jurídica das concessões, mas apenas na modelagem econômico-financeira (peças 368 a 370). O acórdão 374/2023-TCU-Plenário acolheu a proposta da unidade técnica e concluiu pela regular continuidade do processo licitatório, uma vez que não foram detectadas irregularidades ou impropriedades na documentação que detalhou na época as alterações promovidas nos projetos dos TPPs de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP.

13. Ocorre que no dia 25/6/2024 foi conduzida a licitação com as alterações permitidas pelo TCU, em exatos 3 meses após a publicação do edital. Novamente, nenhum dos 4 TPPs foi concedido, tendo em vista que o certame não teve interessados para os Terminais Pesqueiros Públicos de Cananéia (SP), Santos (SP) e Aracaju (SE) e o proponente interessado no Leilão do Terminal Pesqueiro Público de Natal (RN) foi inabilitado por apresentar garantia de proposta inválida.

14. Diante desse cenário, a Coordenação-Geral de Infraestrutura e Fomento (CGIF) do MPA promoveu reuniões online com possíveis interessados, discutindo as dificuldades enfrentadas e compreendendo os fatores que desmotivaram a participação do setor no processo licitatório. O objetivo foi identificar formas de minimizar os riscos de um novo leilão deserto em uma rodada futura (peça 382, p. 1-2).

15. Assim, considerando o interesse público e social na concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos, a CGIF incorporou as dificuldades apontadas pelos potenciais interessados, buscando flexibilizar o edital dentro dos limites legais, adequando-o ao mercado e promovendo maiores engajamentos no projeto.

16. Como cronograma, o MPA informou que, caso ocorra 'um posicionamento favorável, prévio e breve' deste Tribunal, planeja publicar os editais em novembro de 2024, com a realização do certame até o final do corrente ano. Caso a manifestação desta Corte ocorra em momento ulterior, o órgão sugere que o inevitável esgotamento do contrato com a empresa que está realizando o leilão forçaria a abrir um novo processo licitatório para a realização de um novo contrato, o que não só geraria novos custos ao erário, mas também atrasos significativos no andamento deste processo tão relevante (peça 382, p. 5).

Detalhamento das alterações realizadas

17. A NOTA TÉCNICA 49/2024/CGIF - MPA/MPA (peça 382) elaborada pela CGIF/MPA indica propostas de alterações a serem realizadas no edital e no contrato.

Da Flexibilização do Capital Social

18. De acordo com a CGIF, a principal dificuldade relatada pelos possíveis interessados nos TPPs foi a exigência de integralização do capital social somente em espécie no prazo de 5 dias após a assinatura do contrato (peça 382, p. 2).

19. A integralização e subscrição do capital social prevista no edital, trata-se, de um mecanismo adotado para garantir a segurança jurídica e financeira à Administração Pública,

garantindo que a empresa contratada tenha capacidade financeira para realizar, no mínimo, os investimentos iniciais previstos na concessão.”

20. Segundo o Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/2002) e a Lei de Sociedade Anônima (Lei 6.404/1976) a integralização poderia ser realizada parte em dinheiro e parte em bens.

Código Civil:

Art. 997. A sociedade constitui-se mediante contrato escrito, particular ou público, que, além de cláusulas estipuladas pelas partes, mencionará:

III - capital da sociedade, expresso em moeda corrente, podendo compreender qualquer espécie de bens, suscetíveis de avaliação pecuniária;

Lei de Sociedade Anônima:

Art. 7º O capital social poderá ser formado com contribuições em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro.

21. Portanto, do ponto de vista de restrição legal, não haveria óbices à flexibilização dessa exigência, uma vez que sua previsão não é decorrente de imposição legal.

Das mudanças do Edital

22. A respeito da integralização e subscrição do capital social, a versão original (alínea c do item 23.3.) especifica que ambas devem ser feitas somente em dinheiro. Já na nova (alínea c do item 24.3.) a proposta não especifica a forma, porém, no item 7.2 da nova versão do Contrato é dito que a integralização do capital social subscrito da CONCESSIONÁRIA deverá ser realizada, em moeda corrente ou mediante a conferência de bens, limitado a equipamentos e máquinas que serão utilizados no âmbito da CONCESSÃO, em até 3 (três) anos após a assinatura do CONTRATO (peça 382, p. 3).

23. Os valores a que ambas as versões fazem referência são os seguintes:

a) Aracaju/SE: R\$ 1.324.722,00 (um milhão, trezentos e vinte e quatro mil, setecentos e vinte e dois mil reais);

b) Cananeia/SP: R\$ 655.442,00 (seiscentos e cinquenta e cinco mil e quatrocentos e quarenta e dois reais);

c) Natal/RN: R\$ 3.574.007,00 (três milhões, quinhentos e setenta e quatro mil e sete reais); e

d) Santos/SP: R\$ 3.505.725,00 (três milhões, quinhentos e cinco mil e setecentos e vinte e cinco reais).

Das mudanças do Contrato

24. A cláusula 7 da minuta de contrato trata da Finalidade do Capital Social (peça 382, p. 3):

Cláusula 7. Finalidade do Capital Social

7.1. A CONCESSIONÁRIA, constituída sob a forma de SPE, deverá indicar em seu estatuto, como finalidade exclusiva, a execução do objeto da CONCESSÃO, sendo sua composição societária aquela apresentada na LICITAÇÃO e constante de seus instrumentos societários, os quais deverão ser entregues, quando da celebração do CONTRATO, ao PODER CONCEDENTE.

25. O item 7.2 do contrato complementa e faz referência às informações abordadas no item 24.3, c) do edital.

26. Enquanto a versão original previa que o capital social como um todo deveria ser subscrito e integralizado em até 5 dias úteis da data da assinatura do contrato, a nova versão prevê que o valor deverá ser integralizado até o término do terceiro ano da assinatura do contrato. Basicamente, a nova versão prevê integralizar 10% do valor como condição de assinatura do contrato e 30% do valor para cada um dos 3 anos após a assinatura.

27. Também houve modificações nos itens 7.2.2. e 7.2.3., que tratam das possibilidades de reduzir ou deixar de realizar a integralização do capital social e de como estas devem ser feitas:

7.2.2. A CONCESSIONÁRIA poderá, durante o prazo da CONCESSÃO, reduzir seu capital social abaixo do valor mínimo especificado na subcláusula 7.2, caso a redução não comprometa o cumprimento do CONTRATO e a execução dos investimentos obrigatórios para cumprimento dos REQUISITOS MÍNIMOS estabelecidos no ANEXO 1 do CONTRATO, mediante proposta previamente encaminhada ao PODER CONCEDENTE, o qual, estando de acordo com a proposta, autorizará, por escrito, a referida redução de capital.

7.2.3. A CONCESSIONÁRIA poderá reduzir o capital social em até 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo especificado na subcláusula 7.2, quando atender os REQUISITOS MÍNIMOS, previstos no ANEXO 1 do CONTRATO.

28.

A nova versão traz a seguinte redação:

7.2.2. Durante o período estabelecido na cláusula 7.2, a CONCESSIONÁRIA poderá deixar de realizar a integralização do capital social previsto para o respectivo ano, desde que: (i) esteja cumprindo regularmente as obrigações previstas no CONTRATO; e (ii) tenha realizado os investimentos necessários para atender aos REQUISITOS MÍNIMOS exigidos para o respectivo ano ou se tiver antecipado os investimentos para atendimento do ano seguinte ano em questão, conforme disposto no ANEXO 1 do CONTRATO. Para tanto, a CONCESSIONÁRIA deverá submeter uma proposta prévia ao PODER CONCEDENTE, que, após análise e concordância, autorizará por escrito a dispensa da integralização de capital do respectivo ano.

7.2.3. Ao término do 3º (terceiro) ano da CONCESSÃO, caso a CONCESSIONÁRIA tenha atendido integralmente os REQUISITOS MÍNIMOS, conforme disposto no ANEXO 1 do CONTRATO, poderá solicitar ao PODER CONCEDENTE a redução do capital social ao valor já integralizado até aquela data, observado o valor mínimo do capital social de 40% (quarenta por cento) do valor exigido na cláusula 7.2.

29.

O contrato de concessão também teve alteração em relação à caducidade, a cláusula 36 adicionou um item para decretar a caducidade da concessão no caso de não integralização do capital social subscrito no prazo previsto:

36. Caducidade

36.1. Além dos casos enumerados pela Lei Federal n.º 8.987/95, e dos demais casos previstos neste CONTRATO, e sem prejuízo da aplicação das demais penalidades aplicáveis, o PODER CONCEDENTE poderá promover a decretação da caducidade da CONCESSÃO nas seguintes hipóteses:

(...)

o) no caso de a CONCESSIONÁRIA não integralizar o capital social subscrito no prazo previsto na cláusula 7.2.

Análise

30. Como exposto acima e visto na nota técnica enviada (peça 382), as mudanças que o MPA pretende fazer no edital e no contrato são pontuais, relacionadas à integralização do capital social da empresa ganhadora da licitação. As mudanças flexibilizam o valor que deverá ser integralizado logo após a assinatura do contrato, de 100% para 10%, sendo que o restante deverá ser feito em um período de 3 anos.

31. Adicionalmente, o MPA promoveu as seguintes alterações editalícias: passou a aceitar, além de em espécie, bens a serem usados na concessão, para fins de integralização; adicionou requisitos para que se deixe de realizar a integralização; e acrescentou uma hipótese de caducidade, relacionada à integralização.

32. Essas mudanças foram propostas após diálogos com possíveis empresas interessadas nas licitações, em que se discutiu as alterações necessárias para aumentar a atratividade do certame, especialmente considerando a ocorrência de licitações consecutivas.

33. Como bem coloca o MPA, a integralização de capital não é uma exigência que decorre de obrigação legal, sendo um instrumento para a averiguação da capacidade financeira da empresa, utilizado para limitar o risco de a empresa não ser capaz de realizar os serviços contratados e cumprir suas obrigações. A não integralização do capital social pode resultar em uma falta de recursos para a empresa, o que pode afetar diretamente a capacidade da sociedade de cumprir suas obrigações financeiras, pagar despesas operacionais e investir em oportunidades de crescimento.

34. O MPA entende que esse mecanismo, da maneira que estava anteriormente no edital e no contrato, poderia realmente ser uma barreira de entrada, considerando os perfis das empresas interessadas.

35. Cita ainda a natureza urgente de pronta análise dessas mudanças pelo TCU, tendo um prazo apertado para o lançamento do edital e a efetiva realização da nova rodada de licitação, prazo

esse que, caso não seja cumprido, levaria ao esgotamento do contrato com a B3, que vai até dia 29/12/2024, postergando ainda mais esse processo. A postergação da licitação não só geraria perdas econômicas, pela continuidade da inatividade das estruturas dos terminais, como pode fazer com que as empresas atualmente interessadas na licitação percam esse interesse.

36. Em relação aos valores dos TPPs, ao comparar com outras concessões, nota-se sua baixa materialidade. Por exemplo, no acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, discute-se a desestatização, por meio de arrendamento portuário, do porto de Itaguaí/RJ, com uma receita bruta total estimada em pouco mais de R\$ 21,5 bilhões para um período de 35 anos, sendo que a empresa vencedora deveria integralizar pouco mais de R\$ 546 milhões.

37. Em relação aos quatro TPPs sob análise, o valor estimado do contrato previsto no edital (peça 383, p. 9), para um período de 20 anos, varia entre pouco mais de R\$ 42 milhões e R\$ 185 milhões, dependendo do TPP, com valor de integralização variando de pouco mais de R\$ 655 mil até R\$ 3,5 milhões (peça 382, p. 3).

38. De acordo com a IN-TCU 81/2018, este Tribunal controlará os processos de desestatização pautado pelo princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco; e, caso a unidade técnica entenda que o processo não tenha significância pode propor não efetuar o acompanhamento e arquivar o processo, conforme depreende-se da leitura do art. 2º, §§ 1º e 5º, da referida norma.

Art. 2º O controle das desestatizações será realizado por meio da sistemática prevista nesta Instrução Normativa e dos instrumentos de fiscalização definidos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

§ 1º O controle previsto no caput deste artigo observará o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

§ 5º O relator, com base no princípio da significância e mediante proposta da unidade técnica, poderá determinar o arquivamento do processo.

39. Ressalta-se que, com base na análise realizada por esta unidade técnica (peça 321), o Acórdão 3.154/2021-Plenário atestou o cumprimento dos requisitos normativos para os sete terminais pesqueiros no âmbito do presente processo, registrando que não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o prosseguimento das concessões.

40. Posteriormente, o Tribunal realizou novo acompanhamento para os quatro terminais públicos que não obtiveram proposta na primeira licitação, decidindo que não havia sido detectadas irregularidade ou impropriedades processuais, conforme Acórdão 374/2023-TCU-Plenário.

41. Nesta oportunidade, com base nas alterações contratuais e editalícias propostas pelo poder concedente, entende-se que o processo não possui significância suficiente, considerando os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, para que seja realizada novamente uma análise técnica aprofundada em todos os documentos que visam a concessão dos quatro terminais pesqueiros públicos, uma vez que já foram avaliados em outras duas oportunidades.

42. Cabe mencionar que em casos semelhantes o TCU decidiu pelo arquivamento, por não se considerar os processos de desestatização significantes, a exemplo dos Acórdão 2133/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo) e 2068/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Antônio Anastasia).

43. O Acórdão 2068/2023-TCU-Plenário, por exemplo, cuida de processo relacionado à licitação de permissão de serviço público, conduzido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) com o objetivo de selecionar parceiros para operacionalizar 32 unidades do canal de atendimento denominado Correios Modular (CMD). Após relatado e discutido os autos do processo o tribunal concluiu, que diante da pouca materialidade, do reduzido risco e da significância, pelo arquivamento do processo, com fundamento no art. 2º, §§ 1º e 5º, da IN-TCU 81/2018.

44. O risco que agora se vislumbra é o da inércia e da ociosidade das infraestruturas existentes, além do desperdício dos recursos investidos nos estudos realizados com profundidade adequada para a concessão dos TPPs.

45. Assim, considerando que as mudanças propostas pelo MPA foram apenas pontuais, e que a integralização do capital social não é uma obrigação legal; o risco de nova licitação deserta caso tais mudanças não sejam feitas; a perda econômica gerada pela ociosidade das instalações dos terminais; as anteriores decisões deste Tribunal que não constataram irregularidades processuais, Acórdão 3.154/2021-Plenário e Acórdão 374/2023-TCU-Plenário; e a baixa materialidade das concessões dos TPPs, propõe-se, com base no princípio da significância, pelo arquivamento deste processo, com fundamento no art. 2º, §§ 1º e 5º, da IN-TCU 81/2018, sem prejuízo da realização, futuramente, de nova fiscalização.

CONCLUSÃO

46. Trata-se de acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de quatro Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), localizados nos municípios de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP. Esses terminais, juntamente com os TPPs de Belém/PA, Manaus/AM e Vitória/ES, foram objeto de procedimento licitatório anterior instaurado pela então Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA). Porém, os quatro primeiros não receberam proposta, motivo pelo qual o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) optou por realizar novo leilão com modificações contratuais.

47. Visando atender às exigências da Instrução Normativa-TCU 81/2018, para fins de subsídio ao planejamento de ações de controle, o MPA encaminhou ao TCU, por meio do OFÍCIO - MPA 360/2024/SE - MPA/MPA, de 23/10/2024, informações e dados sobre as modificações realizadas.

48. As mudanças que o MPA pretende fazer no edital e no contrato são pontuais, relacionadas à integralização do capital social da empresa ganhadora da licitação. As alterações flexibilizam o valor que deverá ser integralizado logo após a assinatura do contrato, de 100% para 10%, sendo que o restante deverá ser feito em um período de 3 anos.

49. Adicionalmente, o MPA promoveu as seguintes alterações editalícias: passou a aceitar, além de em espécie, bens a serem usados na concessão, para fins de integralização; adicionou requisitos para que se deixe de realizar a integralização; e acrescentou uma hipótese de caducidade, relacionada à integralização.

50. Com base na análise realizada por esta unidade técnica (peça 321), o Acórdão 3.154/2021-Plenário atestou o cumprimento dos requisitos normativos para os sete terminais pesqueiros no âmbito do presente processo, registrando que não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o prosseguimento das concessões.

51. Posteriormente, o Tribunal realizou novo acompanhamento para os quatro terminais públicos que não obtiveram proposta, decidindo que não havia sido detectadas irregularidade ou impropriedades processuais, conforme Acórdão 374/2023-TCU-Plenário.

52. Nesta oportunidade, com base nas alterações contratuais e editalícias propostas pelo poder concedente, entende-se que o processo não possui significância suficiente, considerando os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, para que seja realizada novamente uma análise técnica aprofundada em todos os documentos que visam a concessão dos quatro terminais pesqueiros públicos, uma vez que já foram avaliados em outras duas oportunidades.

53. Dessa forma, considerando que as mudanças propostas pelo MPA foram apenas pontuais, e que a integralização do capital social não é uma obrigação legal; o risco de nova licitação deserta caso tais mudanças não sejam feitas; a perda econômica gerada pela ociosidade das instalações dos terminais; as anteriores decisões deste Tribunal que não constataram irregularidades processuais, Acórdão 3.154/2021-Plenário e Acórdão 374/2023-TCU-Plenário; e a baixa materialidade das concessões dos TPPs, propõe-se, com base no princípio da significância, pelo arquivamento deste processo, com fundamento no art. 2º, §§ 1º e 5º, da IN-TCU 81/2018, sem prejuízo da realização, futuramente, de nova fiscalização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) não realizar o acompanhamento do processo de desestatização dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) localizados nos municípios de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP no presente momento, com fundamento no art. 2º, §§ 1º e 5º, da IN-TCU 81/2018, sem prejuízo de realizá-lo futuramente, em eventuais novas rodadas de licitação;

b) informar ao Ministério da Pesca e Aquicultura do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

c) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 2º, § 5º, da IN-TCU 81/2018, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de quatro Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), localizados nos municípios de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP.

2. Esses terminais, juntamente com os TPPs de Belém/PA, Manaus/AM e Vitória/ES, foram objeto de procedimento licitatório instaurado pela Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA), cujo edital e estudos técnicos foram avaliados em etapa anterior destes autos, tendo resultado no Acórdão 3.154/2021-TCU-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual o TCU considerou que, sob o ponto de vista formal, não haviam sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão, sem prejuízo de terem sido determinados alguns ajustes a serem implementados em seus editais.

3. Na sequência, por meio do Acórdão 723/2022-TCU-Plenário, também de minha relatoria, este Tribunal considerou cumpridas todas as determinações realizadas.

4. O poder concedente realizou então o leilão dos sete TPPs em 11/3/2022. Todavia, apenas os de Manaus/AM, Belém/PA e Vitória/ES receberam propostas.

5. Tendo em vista a ocorrência de licitação deserta para os TPPs de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP, a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA optou por realizar um novo leilão para esses terminais.

6. Após a realização de ajustes na documentação inicialmente apresentada a este Tribunal, aquela Secretaria encaminhou as atualizações editalícias e contratuais, bem como dos estudos de modelagem dos respectivos TPPs, visando à posterior realização de novo leilão desses quatro terminais que não receberam proposta no certame anterior (peças 357-362).

7. Em apertada síntese, naquela ocasião, a SAP/MAPA implementou as seguintes alterações na documentação anteriormente apresentada:

- i. separação do bloco Cananéia-Santos;
- ii. atualização dos valores para data base fevereiro de 2022;
- iii. atualização do valor de ressarcimento dos estudos de viabilidade;
- iv. prolongamento do prazo para início das operações;
- v. faseamento dos investimentos previstos.

8. Segundo consta nos autos, algumas dessas alterações foram promovidas com o propósito de atacar possíveis causas para a ausência de propostas para os TPPs de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP no leilão de 11/3/2022 e, assim, evitar a repetição do problema na continuidade da licitação. Outras decorreram da atualização das estimativas de custos e receitas dos projetos.

9. Após analisar o conteúdo dessas alterações, a então Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), não identificou quaisquer irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o regular prosseguimento desses processos de concessão.

10. Naquela ocasião, acolhi as conclusões e encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica deste Tribunal e foi proferido o Acórdão 374/2023-TCU, no sentido de: “9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do RI/TCU c/c os artigos 1º e 2º da IN-TCU 81/2018, que, sob o ponto de vista formal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SEPPI) atenderam aos requisitos previstos nos artigos 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal /RN e Santos/SP, não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão.”

11. Ocorre que no dia 25/6/2024 foi conduzida a licitação com as alterações permitidas pelo TCU e, novamente, nenhum dos quatro TPPs foi concedido, tendo em vista que o certame não teve interessados para os Terminais Pesqueiros Públicos de Cananéia (SP), Santos (SP) e Aracaju (SE) e o proponente interessado no Leilão do Terminal Pesqueiro Público de Natal (RN) foi inabilitado por apresentar garantia de proposta inválida.

12. Diante desse cenário, a Coordenação-Geral de Infraestrutura e Fomento (CGIF) do Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA promoveu reuniões online com possíveis interessados, discutindo as dificuldades enfrentadas e compreendendo os fatores que desmotivaram a participação do setor no processo licitatório. O objetivo foi identificar formas de minimizar os riscos de um novo leilão deserto em uma rodada futura (peça 382, p. 1-2).

13. Assim, considerando o interesse público e social na concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos, a CGIF incorporou as dificuldades apontadas pelos potenciais interessados, buscando flexibilizar o edital dentro dos limites legais, adequando-o ao mercado e promovendo maiores engajamentos no projeto.

14. Como cronograma, o MPA informou que, caso ocorra “um posicionamento favorável, prévio e breve” deste Tribunal, planeja publicar os editais em novembro de 2024, com a realização do certame até o final do corrente ano. Caso a manifestação desta Corte ocorra em momento ulterior, o órgão sugere que o inevitável esgotamento do contrato com a empresa que está realizando o leilão forçaria a abrir um novo processo licitatório para a realização de um novo contrato, o que não só geraria novos custos ao erário, mas também atrasos significativos no andamento deste processo tão relevante (peça 382, p. 5).

15. Desta feita, ao examinar o processo a AudAgroAmbiental concluiu no seguinte sentido, **verbis**:

“(...)

48. *As mudanças que o MPA pretende fazer no edital e no contrato são pontuais, relacionadas à integralização do capital social da empresa ganhadora da licitação. As alterações flexibilizam o valor que deverá ser integralizado logo após a assinatura do contrato, de 100% para 10%, sendo que o restante deverá ser feito em um período de 3 anos.*

49. *Adicionalmente, o MPA promoveu as seguintes alterações editalícias: passou a aceitar, além de em espécie, bens a serem usados na concessão, para fins de integralização; adicionou requisitos para que se deixe de realizar a integralização; e acrescentou uma hipótese de caducidade, relacionada à integralização.*

50. *Com base na análise realizada por esta unidade técnica (peça 321), o Acórdão 3.154/2021-Plenário atestou o cumprimento dos requisitos normativos para os sete terminais pesqueiros no âmbito do presente processo, registrando que não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o prosseguimento das concessões.*

51. *Posteriormente, o Tribunal realizou novo acompanhamento para os quatro terminais públicos que não obtiveram proposta, decidindo que não havia sido detectadas irregularidade ou impropriedades processuais, conforme Acórdão 374/2023-TCU-Plenário.*

52. *Nesta oportunidade, com base nas alterações contratuais e editalícias propostas pelo poder concedente, entende-se que o processo não possui significância suficiente, considerando os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, para que seja realizada novamente uma análise técnica aprofundada em todos os documentos que visam a concessão dos quatro terminais pesqueiros públicos, uma vez que já foram avaliados em outras duas oportunidades.*

53. *Dessa forma, considerando que as mudanças propostas pelo MPA foram apenas pontuais, e que a integralização do capital social não é uma obrigação legal; o risco de*

nova licitação deserta caso tais mudanças não sejam feitas; a perda econômica gerada pela ociosidade das instalações dos terminais; as anteriores decisões deste Tribunal que não constataram irregularidades processuais, Acórdão 3.154/2021-Plenário e Acórdão 374/2023-TCU-Plenário; e a baixa materialidade das concessões dos TPPs.”

16. Em consequência, propõe, com base no princípio da significância, não realizar o aprofundamento dos exames neste acompanhamento e o arquivamento deste processo, com fundamento no art. 2º, §§ 1º e 5º, da IN-TCU 81/2018, sem prejuízo da realização, futuramente, de nova fiscalização.

17. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, registrando, desde logo, minha concordância com o exame técnico, cujos fundamentos adoto como razões de minha decisão, no sentido da não realização do acompanhamento e do arquivamento do feito, nos termos propugnados pela unidade instrutiva.

18. Com efeito, concordo com a AudAgroAmbiental quando conclui que, nesta oportunidade, com base nas alterações contratuais e editalícias propostas pelo poder concedente, entende-se que o processo não possui significância suficiente, considerando os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, para que seja realizada novamente uma análise técnica aprofundada em todos os documentos que visam a concessão dos quatro terminais pesqueiros públicos, uma vez que já foram avaliados pelo Tribunal em outras duas oportunidades.

19. De fato, esses exames já foram realizados e aprovados pelo Tribunal por intermédio dos Acórdãos 3154/2021 e 374/2023, ambos do Plenário e de minha relatoria, nos quais foi proferida deliberação no sentido de que não haviam sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão.

20. Ademais, conforme aponta a unidade instrutiva, considerando que as mudanças propostas pelo MPA foram apenas pontuais, que a integralização do capital social não é uma obrigação legal; o risco de nova licitação deserta caso tais mudanças não sejam feitas; a perda econômica gerada pela ociosidade das instalações dos terminais; as anteriores decisões deste Tribunal que não constataram irregularidades processuais, Acórdão 3.154/2021-Plenário e Acórdão 374/2023-TCU-Plenário, acima mencionados; e a baixa materialidade das concessões destes TPPs, acolho a proposta, com base no princípio da significância, pela não realização, neste momento, do presente acompanhamento e pelo arquivamento deste processo, com fundamento no art. 2º, §§ 1º e 5º, da IN-TCU 81/2018, sem prejuízo da realização, futuramente, de nova fiscalização.

21. Por oportuno, reproduzo o teor dos mencionados dispositivos da IN-TCU 81/2018, a que acima me refiro:

“Art. 2º O controle das desestatizações será realizado por meio da sistemática prevista nesta Instrução Normativa e dos instrumentos de fiscalização definidos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

§ 1º O controle previsto no caput deste artigo observará o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

(...)

§ 5º O relator, com base no princípio da significância e mediante proposta da unidade técnica, poderá determinar o arquivamento do processo.”

22. Relembro, conforme aponta a unidade técnica, que a medida propugnada não é inédita, mas acompanha precedentes deste Tribunal, a exemplo dos materializados nos Acórdãos 2.133/2023 e 2.068/2023, ambos do Plenário, de relatoria dos Ministros Vital do Rego e Antonio Anastasia, respectivamente.

23. Por fim, verifico que as informações registradas pela AudAgroAmbiental revelam que, de fato, o certame apresenta riscos e materialidade relativamente baixos, a justificarem a não realização do acompanhamento e o arquivamento dos autos, nos termos propostos, sem prejuízo de eventuais novas rodadas de licitação serem acompanhadas pelo Tribunal.



Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2479/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.714/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Pesca e Aquicultura; Secretaria de Aquicultura e Pesca; Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (00.396.895/0004-78); Secretaria-Executiva do Ministério da Pesca e Aquicultura.
 - 3.2. Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta etapa processual, do acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de quatro Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), localizados nos municípios de Aracaju/SE, Cananéia/SP, Natal/RN e Santos/SP;

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

9.1 com fundamento no art. 2º, §§ 1º e 5º, da IN-TCU 81/2018, não realizar o acompanhamento do processo de desestatização dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) localizados nos municípios de Aracaju-SE, Cananéia-SP, Natal-RN e Santos-SP no presente momento, sem prejuízo de realizá-lo futuramente, em eventuais novas rodadas de licitação;

9.2. informar ao Ministério da Pesca e Aquicultura do presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 2º, § 5º, da IN-TCU 81/2018, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 47/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/11/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2479-47/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral