



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REPRESENTAÇÃO MPC Nº 008/2021

Origem:	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Destinatário:	TRIBUNAL DE CONTAS
Órgão:	SUPERINTENDÊNCIA DO PORTO DE RIO GRANDE
Assunto:	AMPLIAÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO Nº 1110/2020 - POTENCIAL VIOLAÇÃO AO PROTOCOLO DE INTENÇÕES

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas

MEDIDA CAUTELAR

Período: Exercícios 2020-2021

O Ministério Público de Contas, por seu Agente firmatário, nos termos do disposto no artigo 37 do Regimento Interno, respeitosamente se dirige a essa Douta Presidência para dizer e propor o que segue.

I – Esse *Parquet* recebeu informação sobre potencial alteração no objeto de exploração da área localizada no denominado Marco Zero, abrangendo parte do Cais do Porto. Historicamente, a empresa Cais Mauá do Brasil S/A (então concessionária) havia celebrado dois contratos particulares de exploração de parte da área concedida, pelo prazo de 48 meses (desde dezembro de 2018), com as empresas Embarcadero e Allpark.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Após rescisão contratual com a empresa Cais Mauá do Brasil S/A (Cais Mauá), na esteira do Parecer nº 17.786/2019, elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), o Estado do RS firmou Protocolo de Intenções com a empresa Embarcadero (em 25/06/2020).¹ A Cláusula Segunda do referido Procotolo dispõe:

¹ **Instrução Técnica nº 017/2021 (proc. nº 020200-0200/18-1):**

“Diante disso, apesar de relevantes para o entendimento de toda a situação envolvendo o projeto de revitalização do Cais Mauá, não integram o escopo desta Inspeção o projeto Marco Zero contratado diretamente com a Embarcadero mediante o Protocolo de Intenções firmado, por não guardar correlação com o Contrato de Arrendamento nº 001/2010 rescindindo em caráter definitivo no dia 14/05/2020, e o exame de eventuais medidas adotadas pela SUPRG para conservação e manutenção do patrimônio da área do Cais Mauá em períodos distintos aos estabelecidos para esta Inspeção Especial (17-04-2017 a 31-12- 2019) e à execução do mencionado Contrato de Arrendamento. Nesse sentido informa o SAEI em sua Informação nº 42/2020 (págs. 06 da Peça nº 3037365):

“Todavia, o escopo da presente Inspeção Especial não contempla o projeto “Marco Zero” contratado diretamente com a Embarcadero mediante o Protocolo de Intenções firmado, haja vista que este projeto não guarda mais correlação com o Contrato de Arrendamento nº 001/2010, rescindindo em caráter definitivo no dia 14/05/2020. Outrossim, também não compreende o objeto desta Inspeção Especial eventuais medidas adotadas pela SUPRG para conservação e manutenção do patrimônio da área do Cais Mauá em períodos extemporâneos aos definidos para esta Inspeção Especial (17/04/2017 à 31/12/2019) e, principalmente, à execução do Contrato de Arrendamento nº 001/2010.”” (grifa-se)

Informação nº 42/2020, p. 4-6 (proc. nº 020200-0200/18-1):

“Apesar das controvérsias acerca da contratação direta da Embarcadero por parte do Estado do Rio Grande do Sul, **o pedido de tutela de urgência sugerido nas Informações nº 05/2020 – SAE I e nº 15/2020 – SAE I, respectivamente datadas de 14/02/2020 e 12/03/2020, carece de objeto, haja vista a definição sobre a rescisão definitiva do Contrato de Arrendamento nº 001/2010 ocorrida em 14/05/2020.** Relativo à continuidade do projeto de revitalização do Cais Mauá, o Estado do Rio Grande do Sul anunciou recentemente parceria com o BNDES para realizar a modelagem de um novo projeto de revitalização da área do Cais Mauá4 (Peça nº 3037326). A previsão para início desse novo projeto é de 4 anos, prazo no qual, a Embarcadero exploraria a área do “Marco Zero”.

A única ressalva ao projeto do “Marco Zero” é que um dos argumentos que justificou a contratação direta por inexigibilidade da Embarcadero era de que a empresa seria a única capaz de explorar a área no prazo de 4 anos com possibilidade de retorno.

(...) Entretanto, a análise do projeto de investimento da Cais Embarcadero enviada pela SUPRG nos esclarecimentos (Peça nº 2876689) considerou inviável a exploração da área por um período de 4 anos, até dezembro de 2024. Segundo o estudo, o projeto seria viável apenas a partir de 5 anos. Considerando-se a Taxa Média de Atratividade (TMA) de 10% em consonância com o sugerido no estudo da SEPLAG (Peça nº 2876686), o projeto só seria viável, aproximadamente, a partir do sexto ano. **Sendo assim, com base nesses estudos, pode-se afirmar que o projeto previsto para ser executado a partir do Protocolo de Intenções (Peça nº 2876688) é inviável economicamente dentro do prazo mínimo acordado de 4 anos.** Ressalta-se que a equipe de auditoria não realizou análise de mérito sobre os fluxos de caixa apresentados nos estudos.” (grifa-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CLÁUSULA SEGUNDA

O contrato de cessão onerosa de uso ou de arrendamento da área não operacional denominada Porto Organizado de Porto Alegre terá vigência pelo prazo compatível com os investimentos que estão sendo realizados pelo **EMBARCADERO**, observado o prazo mínimo de 4 (quatro) anos de efetiva operação, que poderá ser majorado até o limite da demonstração da permanência das condições de inexigibilidade de licitação – intimamente relacionadas com esse prazo de exploração, na forma do Parecer nº 17.789/19, assegurada em tal período a exclusividade, na área do Cais do Porto, da atividade de entretenimento e gastronomia.

Extraí-se do teor acima que a empresa Embarcadero poderia explorar de forma exclusiva **atividades de entretenimento e gastronomia** (prestação de serviço) durante o período de 04 anos.

Posteriormente, em 06 de janeiro de 2021, houve celebração do Contrato nº 1110/2020 entre a Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG) e a empresa Embarcadero, pelo prazo de 66 meses a contar de 07 de janeiro de 2021 (Publicação no DOE - Cláusula 5ª), figurando o Governo do Estado do RS como interveniente anuente. O valor anual mínimo foi estipulado em R\$ 523.000,00 (Cláusula 6ª), corrigido pelo IPC-A após 12 meses da assinatura.

A Cláusula Primeira, item 1.2, do Contrato possui a seguinte redação:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1 O objeto deste contrato é a concessão de uso, a título oneroso, da área física demarcada de 19.233 m², parte de um todo maior correspondente à matrícula nº 37.007 do Registro de Imóveis da 5ª Zona de Porto Alegre e cadastro no Departamento de Patrimônio sob o GPE nº 21.863, conforme descrito no TERMO DE REFERÊNCIA PARA EXECUÇÃO DAS INTERVENÇÕES E USO - ANEXO I - visando à implementação de projeto transitório inserido no contexto maior da revitalização do Cais Mauá, através de contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundada no Art. 25, *caput*, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1.2. A concessão destina-se à instalação e ao funcionamento de empreendimento temporário, voltado ao entretenimento, gastronomia e espaços para a prática esportiva, em conformidade com as especificações constantes do TERMO DE REFERÊNCIA PARA EXECUÇÃO DAS INTERVENÇÕES E USO - ANEXO I, parte integrante deste contrato, podendo ser celebrados com terceiros contratos de locação, de patrocínios e outros que guardem compatibilidade com o negócio.

1.3. A área objeto do presente contrato não integra o Porto Organizado de Porto Alegre desde a Edição da Portaria nº 155, de 20 de outubro de 2020.

O objeto desta Representação parte do recebimento de notícia sobre a instalação de uma loja varejista (Lojas Pompeia) no local, ou seja, com atividade tipicamente comercial, conforme veiculado pela imprensa²:

Serão vendidos produtos de moda para o público feminino, masculino e infantil, além de linha de beleza e maquiagem. De diferente, destaque para um serviço com dicas de moda e o Locker Pompéia, que são os chamados "armários inteligentes", onde os clientes retiram compras feitas pela internet.

Em resposta ao Ofício MPC/SEI nº 36/2021, remetido por este Órgão Ministerial, a Superintendência do Porto de Rio Grande confirmou que haveria a possibilidade do estabelecimento de pequenas lojas, entendendo estar conforme com o estabelecido pelo item 1.2 e Anexo I.

O Anexo I prevê a instalação de pequenas lojas na área rosa (Processo Administrativo nº 21044300000606, p. 1241):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



Figura 1- Setor Gasômetro

A área destacada, em amarelo, é destinada a implantação de estacionamento deverá ser administrada por empresa especializada na exploração comercial da atividade com a disponibilização de aproximadamente 600 vagas, através de licitação própria, a ser procedida pela CONCEDENTE e/ou pela INTERVENIENTE-ANUENTE.

Já a área destacada em rosa, objeto do presente termo de referência, tem sua destinação vinculada a gastronomia, esporte, entretenimento, cultura e lazer, dispondo de 6 restaurantes, pequenas lojas, quadras de beach tênis, áreas de Clubes de Praia, espaços para crianças com praças e brinquedos, e passeios públicos conforme disposição na figura 2.

Em breve análise do Contrato nº 1110/2020, verifica-se potencial impropriedade em que o Anexo extrapola o objeto previsto na Cláusula Primeira, conforme se verifica a seguir.

O objeto da Cláusula Primeira, item 1.2, está limitado aos seguintes pontos: *entretenimento, gastronomia e espaços para atividades esportivas* (prestação de serviço). A Cláusula Segunda, item 2.1.12, que deveria tratar sobre *condições especiais da concessão de uso*, já suscita



outros objetos para a exploração da área concedida: *serviço de patrocínios, entretenimento, consumo, gastronomia, eventos e outros relacionados ao objeto do referido projeto*. Questiona-se que, além da prática esportiva, quais seriam outros objetos a serem relacionados (*in fine*) já que *entretenimento e gastronomia* já estão previstos no item 1.2.

Portanto, identifica-se (i) o acréscimo de *espaços para atividades esportivas* aos dois objetos inicialmente previstos no Protocolo de Intenções (*entretenimento e gastronomia*); e (ii) o acréscimo de *serviço de patrocínios, consumo, eventos e outros relacionados ao objeto do referido projeto* pelo item 2.1.12, ampliando-se consideravelmente atividades para exploração na área previstas no item 1.2.

II – Outro ponto é que os itens 1.2 e 2.1.12 fazem referência ao Anexo I, que deveria tão-somente especificar e regular o(s) objeto(s) e não ampliá-lo(s). Em nenhuma circunstância poderia extrapolar o núcleo contratual firmado e, conseqüentemente, viabilizar atividades de qualquer espécie.

Por conseguinte, a compatibilização da expressão “lojas”, contida no termo, com o estabelecido no contrato, só permite considerá-la para viabilizar iniciativas afetas ao objeto do empreendimento (gastronomia, lazer e prática desportiva).

Em linha diversa, haveria a possibilidade de instalação de lojas de qualquer segmento, o que certamente não converge com a concepção inicial do projeto.



Desse modo, estar-se-ia diante de possível violação dos princípios da impessoalidade (art. 37, CF) e da finalidade do contrato³, incluindo a possibilidade de fragilizar os argumentos do Parecer nº 17.786/2019 (PGE) – que concluiu pela inexigibilidade de licitação (art. 25, II, Lei nº 8.666/93)⁴ – em razão da possível existência de competição para exploração da área, como indicado pela notificação da empresa Efexis Marketing e Eventos Ltda.(Parecer nº 17.786/2019, p. 32).

Por conseguinte, a partir da conclusão do mencionado Parecer da PGE, caso mantida a execução do contrato com a inclusão de empresas de ramos de atividade não previstos inicialmente, emergiria a necessidade de que fossem apresentados os estudos demonstrando que somente a Embarcadero possuiria técnica para explorar a área mediante prestação de serviço e atividade comercial.

Ademais, a alteração na destinação das áreas apresenta potencial reflexo sobre a modelagem econômica, com provável repercussão sobre os valores a serem percebidos pelo Estado.

Assim, a inobservância das definições estabelecidas pelo protocolo de intenções, a potencial violação ao objeto contratual, além do próprio art. 54, §1º e §2º, da Lei nº 8.666/93, bem como, em tese, da impessoalidade e da legalidade, constituem o *fumus boni juris*.

³ BRASIL. Lei nº 8.666/93.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta. Grifou-se.

⁴ Nesse ponto, destaca-se o argumento da PGE pela necessidade de um regime de transição, acrescido do fato da empresa já estar realizando benfeitorias no local e que a revitalização de todo Cais do Porto seria o objetivo maior a ser perseguido (Parecer nº 17.786/2019, p. 13).



Por outro lado, o iminente início das atividades do empreendimento em desacordo com o estipulado previamente, ou seja, com a ampliação do objeto contratado e a descaracterização cultural do espaço público, comprometem o interesse público consubstanciado na disponibilização da área para a população dentro dos limites da avença, configurando o *periculum in mora*.

Tais circunstâncias, recomendam a adoção de medidas de caráter preventivo, em particular aquelas cometidas à Corte de Contas, para evitar que sobrevenha lesão ao patrimônio e interesse públicos.

III – Isto posto, o Ministério Público de Contas, fundado no conjunto das competências desse Tribunal (art. 71, da CF), requer:

1º) Com fundamento no inciso XI do artigo 12 do RITCE⁵ e artigo 42 da Lei Orgânica do TCE⁶, seja concedida **medida cautelar, inaudita altera parte**, para **determinar** à Superintendência do Porto de Rio Grande que suspenda a contratação, subcontratação, execução de obra e instalação de empresas com objeto distinto ao previsto especificamente na Cláusula Primeira, item 1.2, e no Protocolo de Intenções;

2º) **Determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para que **instaure processo de contas especial** (art. 86-A, do RITCE) para fins de apurar integralmente as questões referidas, abarcando aquelas já suscitadas na Instrução Técnica nº 017/2021 (Processo nº 020200-0200/18-1), além de outras que possam ser identificadas em auditoria;

⁵ “Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator: ... XI – havendo fundado receio de grave lesão a direito ou risco de ineficácia da decisão de mérito, determinar de ofício ou mediante provocação, independentemente de inclusão em pauta, medidas liminares acautelatórias do erário em caráter de urgência, consistentes, dentre outras providências protetivas do interesse público, na suspensão do ato ou do procedimento questionado;”.

⁶ “Art. 42 O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, ao verificar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades, aplicará as sanções previstas nesta Lei, em especial, quando for o caso, no inciso VII do artigo 33, e adotará outras providências estabelecidas no Regimento Interno ou em Resolução, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

3º) O **recebimento, autuação e processamento** da presente, propugnando por seu acolhimento, bem como seja dada ciência ao *Parquet* das providências implementadas pela Casa em relação à matéria.

À sua elevada consideração.

MPC, data da assinatura digital.

GERALDO COSTA DA CAMINO

Procurador-Geral.