



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROMOÇÃO MPC Nº 0166/2016

Processo nº	2765-0200/13-8
Relator:	CONSELHEIRO ALEXANDRE POSTAL
Matéria:	INSPEÇÃO ESPECIAL – EXERCÍCIOS DE 2012 A 2014
Origem:	SUPERINTENDÊNCIA DE PORTOS E HIDROVIAS – SPH
Gestores:	VANDERLAN CARVALHO DE VASCONSELOS (1º/01 a 06/02/2012), PEDRO HOMERO FLORES OBELAR (07/02/2012 a 13/12/2013), ARLINDO BONETE PEREIRA (14/12/2013 a 31/12/2014), RENATO LUIZ DE MOURA (08/01 a 25/02/2015) e LUIZ ALCIDES CAPOANI (A PARTIR DE 26/02/2015)

Eminente Conselheiro-Relator:

Retorna, para exame e manifestação deste Ministério Público de Contas, o Processo em epígrafe, que versa sobre a realização de Inspeção Especial determinada mediante deliberação do Egrégio Plenário¹ com o fito de examinar o contrato de arrendamento firmado em 23/12/2010, destinado à revitalização, modernização e recuperação do denominado *Complexo Cais Mauá*.

I – O Ministério Público de Contas já se manifestou anteriormente nos autos, através das Promoções MPC nº 0202/2014, de 31/07/2014 (fls. 1487 a 1490), nº 475/2014, de 16/12/2014 (fls. 1534 a 1535) e nº 0265/2015, de 17/07/2015 (fls. 1588 a 1595).

Nesta última manifestação, Promoção MPC nº 265/2015, verificando diversas questões pendentes de resolução, propugnou-se pela determinação para que a autoridade competente promovesse a integral apuração das ocorrências contratuais e adotasse as medidas

¹ Decisão nº TP-0883/2012, prolatada na sessão de 29/08/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

correspondentes, por meio de processo administrativo próprio. Tal recomendação restou acolhida pelo Eminentíssimo Conselheiro Relator (fl. 1596).

Mantido o acompanhamento pela Área Técnica da Corte, sobreveio a Informação nº 002/2016, do Serviço de Instrução Estadual I (fls. 1599 a 1639).

Merece destaque a constituição de Grupo de Trabalho – GT, sob a coordenação da Secretaria Estadual de Transportes e Mobilidade, com a finalidade de estudo e análise técnica de todas as variantes ocorridas na execução do contrato.

O GT apresentou relatório, que foi encaminhado a esta Corte de Contas pelo Gestor, sendo os autos encaminhados ao SAE-I para a complementação da Informação, ocasião em que foi elaborada a Informação nº 041/2016 – SAE I (fls. 2093/2121).

II – Inicialmente, convém destacar que, inobstante a determinação do Conselheiro-Relator para que fossem adotadas as providências recomendadas na Promoção nº 265/2015 do MPC, o Gestor limitou-se a encaminhar o relatório do Grupo de Trabalho antes mencionado.

Todavia, referido grupo não tem caráter executivo ou deliberativo, constituindo-se, tão somente, em instrumento de apoio às decisões da Superintendência de Portos e Hidrovias – SPH, sendo que não se tem notícia nos autos de quaisquer providências posteriores.

Além disso, em que pese o destacado pela Equipe de Auditoria – de que a atuação de referido Grupo vem contribuindo em favor da SPH, na medida em que estão sendo dirimidos os principais entraves relativos ao contrato de arrendamento (fl. 1638) –, verifica-se que, decorridos mais de cinco anos da assinatura do contrato, permanecem sem resolução questões com significativo potencial para comprometer a viabilidade do empreendimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

III – Dentre as ocorrências que demandam atenção imediata do Gestor no sentido de se garantir o regular prosseguimento da avença, está a **estruturação financeira do empreendimento**, prevista no Item 14 do Edital de Concorrência² e na Cláusula Décima Terceira do Contrato de Arrendamento.

Com efeito, a CAGE sustenta que a expressão “*Quando pactuado*”, contida nos dispositivos citados, remeteria à liberalidade da Arrendatária em captar os recursos necessários à implantação do empreendimento através de financiamento.

No entanto, este *Parquet* acompanha o posicionamento proferido pela Equipe de Auditoria, na Informação nº 002/2016 – SAE I, no seguinte sentido:

“Nesses casos, por exemplo, as cláusulas devem ser interpretadas como um todo e não individualmente, colocando-as em harmonia. Isso nos remete à ideia de que a intenção do Estado do Rio Grande do Sul, quando decidido pela revitalização do Cais Mauá, considerando a complexidade da obra e sua importância econômica e social, era a de assegurar que a licitante vencedora apresentasse as garantias financeiras imprescindíveis à concretização do projeto.” (sem grifos no original)

De relevo ressaltar que, até o presente momento, não há comprovação de que tenham sido aportados ou garantidos recursos suficientes para a execução das obras, seja por financiamento, seja por qualquer outra forma, o que resulta na conclusão do descumprimento de referida cláusula contratual.

Desse modo, tem-se que, uma vez adotada a solução aventada pela CAGE, qual seja, a supressão da cláusula que previa a apresentação

² 14. ESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA DO COMPLEXO CAIS MAUÁ Quando pactuado financiamento para construção, implantação. Manutenção, conservação, melhoria, gestão, exploração e operação do Complexo Cais Mauá, a Arrendatária deverá apresentar ao Arrendante, no prazo máximo de até 180 (cento e oitenta) dias após a celebração do Contrato de Arrendamento, o(s) contrato(s) firmado(s) com patrimônio líquido mínimo de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões). 14.1 Caso o(s) contrato(s) referido(s) acima não seja(m) apresentado(s) ao Arrendante em até 30 (trinta) dias após o termo final do prazo de 180 (cento e oitenta) dias contemplados no item 14, o arrendante poderá proceder na declaração de caducidade do Contrato de Arrendamento, sem prejuízo de aplicação de multa e juros, conforme estabelecido na minuta referida no Anexo IX ao Edital.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

de carta de estruturação financeira, restaria duvidosa a capacidade financeira da Arrendatária em executar o projeto.

Tampouco a conclusão exarada pelo GT – no sentido de que não haveria a necessidade de supressão da cláusula, uma vez que ela seria “inócua” – atenderia ao propósito ao qual se destina a referida regra contratual, qual seja, a garantia da Administração na execução de todo o projeto CAIS Mauá.

Dentro do contexto geral traçado, que evidencia a inércia na execução do projeto, suscita-se a insuficiência financeira como uma de suas possíveis causas determinantes, o que eleva o apontamento em nível de criticidade e relevância.

Nessa linha, as providências administrativas até então visíveis – inclusive os estudos feitos pelo Grupo de Trabalho – não têm sido bastantes para solver o reiterado adiamento do início efetivo do Projeto.

IV – Em complemento ao já apontado pelas Equipes Técnicas, este *Parquet* ressalta que, no contexto atual, pairam incertezas no que diz respeito à manutenção da viabilidade das construções previstas no empreendimento.

Inicialmente, convém ressaltar que o projeto está inserido em Área de Interesse Cultural – AIC, segundo consta do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – PDDUA, que prevê:

“Art. 92. Áreas de Interesse Cultural são áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural e que devem ser analisadas, visando a sua preservação no quadro da sustentabilidade urbana e ao resgate da memória cultural por meio da revitalização, restauração e potencialização das áreas significativas, por meio de flexibilização e fomento pelo Poder Público, identificadas no Anexo 3 desta Lei Complementar. (Alterado pela L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

§ 1° Revogado. (L.C. n° 646, de 22 de julho de 2010).

*§ 2° A preservação de Áreas, Lugares e Unidades far-se-á **pela definição de regime urbanístico específico**, por tombamento e inventário.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

§ 3º Na ausência de regime urbanístico específico para as Áreas de Interesse Cultural, o uso e a ocupação serão autorizados desde que demonstradas as condições desejáveis de preservação, através de Estudo de Viabilidade Urbanística.” (grifamos)

Além disso, a Equipe de Auditoria acrescentou que a área se enquadra em Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau, havendo a seguinte previsão no PDDUA:

“Art. 62. O EVU de Projeto Especial de Impacto Urbano de 2º Grau aprovado vigorará como regime urbanístico, para fins de aprovação do projeto que observe os requisitos e fundamentos que justificaram a aprovação do EVU. (Alterado pela L.C. nº 646, de 22 de julho de 2010).”

A Lei Complementar Municipal nº 638/2010, todavia, estabeleceu regras para utilização da área do Cais Mauá, dispondo sobre o regime urbanístico da área, alterando os limites da Subunidade 02³ e criando as Subunidades 04⁴ e 05⁵ da UEU 02 da MZ 01.

No entanto, seu artigo 17 assim dispôs:

“Art. 17. Os regimes urbanísticos estabelecidos nesta Lei Complementar para a as Subunidades 02, 04 e 05 da UEU 02 da MZ 01 vigorarão até o dia 31 de dezembro de 2012, sendo assegurada aos investidores que licenciarem e iniciarem suas obras a utilização dos respectivos índices.

³Art. 9º Fica definido o seguinte regime urbanístico para a Subunidade 02 da UEU 02 da MZ 01, conforme Anexo desta Lei Complementar: I – Densidade: 335 hab/ha e 110 econ/ha; II – Grupamento de Atividade: Mista 03, código 07 do Anexo 5.1 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) –, e alterações posteriores; III – Índice de Aproveitamento: IA = 1,9 + IAA; IV – Regime Volumétrico – Alturas: H1 = 0,00m (área não edificável), H2 = prédios tombados/inventariados e H6 = 100,00m (condicionada à observância do Plano Específico de Proteção do Aeroporto Internacional Salgado Filho); e V – Regime Volumétrico – Taxa de Ocupação: TO2 = 75%.

⁴Art. 11. Fica definido o seguinte regime urbanístico para a Subunidade 04 da UEU 02 da MZ 01, conforme Anexo desta Lei Complementar: I – Densidade: 70 hab/ha e 20 econ/ha; II – Grupamento de Atividade: Mista 03, código 07 do Anexo 5.1 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores; III – Índice de Aproveitamento: IA = 0,5 + IAA; IV – Regime Volumétrico – Alturas: H1 = 0,00m (área não edificável), H2 = prédios tombados/inventariados e H3 = 6,70m (base dos oitões dos armazéns); e V – Regime Volumétrico – Taxa de Ocupação: TO1 = 40%.

⁵Art. 12. Fica definido o seguinte regime urbanístico para a Subunidade 05 da UEU 02 da MZ 01, conforme Anexo desta Lei Complementar: I – Densidade: 140 hab/ha e 40 econ/ha; II – Grupamento de Atividade: Mista 03, código 07 do Anexo 5.1 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores; III – Índice de Aproveitamento: IA = 1,0 + IAA; IV – Regime Volumétrico – Alturas: H1 = 0,00m (área não edificável), H4 = 14,00m (base) e H5 = 14,00m (base) + 18,00m (corpo) = 32,00m (total); e V – Regime Volumétrico – Taxa de Ocupação: TO2 = 75% no corpo e 90% na base.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Parágrafo único. *Nos primeiros 90 (noventa) dias de 2013, o Executivo Municipal enviará à Câmara Municipal de Porto Alegre projeto que estabeleça os critérios de atualização desta Lei Complementar, com a manutenção, a modificação ou a revogação dos índices nesta Lei Complementar contidos.” (grifos nossos)*

Assim, tendo em vista que aparentemente tais prazos não foram observados, e diante dos dispositivos do PDDUA mencionados, é necessário que seja esclarecido o **regime urbanístico atualmente aplicável à área do projeto, aspecto fundamental para determinar sua viabilidade.**

V – De outra banda, registra-se que foi recentemente divulgado pela imprensa o início de processo legislativo municipal⁶ no intuito de tombar

o Armazém A7, que está situado na área prevista para a construção do centro comercial. Consta ainda do Relatório do GT, que um dos documentos recebidos pelo grupo é um **atestado de tombamento pela Secretaria Municipal da Cultura de Porto Alegre – Armazém A7** (fl. 2034).

Tais ocorrências podem constituir restrições às construções previstas, sendo imperioso que sejam desde já esclarecidas e, caso demandem alterações significativas no projeto no qual a avença foi baseada, seja sopesado seu impacto no retorno financeiro do complexo.

Além disso, demanda-se o posicionamento do Gestor quanto às demais recomendações da Equipe de Auditoria e do Grupo de Trabalho, uma vez que, na condição de Arrendante, compete à SPH promover a integral apuração das ocorrências contratuais, com adoção das respectivas medidas administrativas necessárias para a regularização.

A propósito, em 17/07/2015, quando da emissão da Promoção MPC nº 265/2015, este Órgão Ministerial já alertava:

⁶ Projeto de Lei do Legislativo nº 134/16. Em consulta ao site da Câmara de Vereadores (<http://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/128787>) realizada em 08/09/2016, verifica-se que o Projeto permanece em tramitação. No entanto, consta dos documentos anexados parecer nº 281/16 da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, pela existência de óbice de natureza jurídica para sua tramitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

“em que pesem os consistentes elementos indicativos de enquadramento que poderiam resultar na rescisão do contrato firmado, pronuncia-se a necessidade de, em nome dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade – antes de se cogitar da adoção da medida extrema de fixação de prazo para a adoção de medidas voltadas à rescisão contratual –, o Tribunal oportunizar ao Gestor que providencie a verificação e os ajustes necessários quanto ao adimplemento contratual, mantendo-se o acompanhamento quanto aos desdobramentos” (fls. 1594 e 1595).

Assim, a inércia do Gestor na resolução das pendências apuradas por esta Corte enseja a necessidade de atuação ativa da Administração arrendante a fim de que sejam sanados os apontamentos e, inobstante o período já transcorrido, o empreendimento possa se demonstrar viável.

Não havendo modificação da situação apurada, há de se cogitar de retomar a alternativa manifestada pelas Áreas Técnicas⁷, de **rescisão contratual** nos termos dos artigos 77 e 78 da Lei Federal nº 8.666/1993.

VI – Desse modo, as questões suscitadas, notadamente a (1) ausência de definição quanto à disponibilidade de recursos financeiros, a (2) necessidade de esclarecer o regime urbanístico aplicável à área, bem como o (3) noticiado tombamento de armazéns que seriam demolidos, constituem aspectos que podem inviabilizar a continuidade do empreendimento, trazendo elevados riscos ao Erário, que, sobrevindo paralisação ou cancelamento da obra, poderá vir a responder pelos atos já praticados ou que venham a sê-lo, caracterizando o *periculum in mora*.

Outrossim, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, bem como os da razoabilidade e da proporcionalidade, com vistas à proteção do erário, constituem o *fumus boni iuris* para a concessão de medida cautelar que determine ao Gestor a aplicação da cláusula contratual que exige a estruturação financeira do complexo Cais Mauá, como garantia do empreendimento.

⁷ Conclusão posta na Informação Nº 026/2014 – SAEFI, parte final (fls. 1497 e 1498) e a oriunda da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, o Comunicado CAGE/DCI 008/2013 (fl. 172).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

VII – Isto posto, propugna-se pelo acolhimento desta Promoção, requerendo que Vossa Excelência determine a adoção das providências necessárias ao adequado prosseguimento do feito, no seguinte sentido:

1º) com fundamento no inciso XIII do artigo 12 do RITCE⁸ e artigo 42 da Lei Orgânica do TCE⁹, seja expedida **determinação** à autoridade competente, em sede de **medida cautelar**, para que se abstenha de autorizar ou, na hipótese de já o ter feito, **suspenda a autorização de qualquer intervenção** da arrendatária na área do empreendimento, até que sejam sanadas e elucidadas as questões suscitadas, em especial a regular aplicação do contrato exigindo da arrendatária a *apresentação da Carta de Estruturação Financeira*, consoante Item 14 do Edital de Concorrência e na Cláusula Décima Terceira do Contrato de Arrendamento, sob pena de rescisão contratual diante da inobservância das previsões editalícias e contratuais;

2º) **Intimação** do responsável para que se manifeste acerca das medidas tomadas em relação ao constante do relatório do Grupo de Trabalho, bem como das recomendações da Área Técnica do TCE, constantes nas Informações 02/2016 e 041/2016 – SAE I e nesta Promoção Ministerial.

3º) **Determinação** às instâncias técnicas da Corte para que mantenham o presente procedimento de fiscalização e acompanhamento do tema na Autarquia, com a ampliação do período de exame da presente inspeção até 31/12/2016, conforme sugerido pela equipe de auditoria;

⁸Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator: ... XIII – determinar providências acautelatórias do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação, nos termos de resolução própria.

⁹Art. 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.



FL.
2127

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em sequência, cumpridas tais providências, os autos poderão retornar ao Ministério Público de Contas para a manifestação regimentalmente prevista.

É a Promoção.

MPC, em 14 de setembro de 2016.

GERALDO COSTA DA CAMINO,
Procurador-Geral.