

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.714/2021-0

Natureza: Desestatização.

Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO DE SETE TERMINAIS PESQUEIROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE DESACONSELHEM O PROSSEGUIMENTO 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.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada por auditor da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (peça 321), a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 322 e 323):

“I. INTRODUÇÃO

- 1. Trata-se de acompanhamento da desestatização, na forma de concessão de sete Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), aqui listados: Aracaju/SE; Belém/PA; Manaus/AM; Natal/RN; Santos/SP; Cananéia/SP; e Vitória/ES.*
- 2. A concessão desses terminais 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.*
- 3. A documentação, protocolada para exame do TCU em 14/7/2021, foi encaminhada pela Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA) fazendo uso do Ofício 1310/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 1). A avaliação deste Tribunal se pautou pelos termos da IN-TCU 81/2018.*
- 4. A execução metodológica deste trabalho foi ancorada em entrevistas e/ou reuniões com: a) órgãos responsáveis pela desestatização; b) consórcio encarregado dos estudos e do suporte técnico ao processo de concessão; e c) atores sociais que poderão ser impactados pela futura operação de alguns dos TPPs. Além disso, a partir das informações extraídas desses encontros e da documentação entregue ao TCU, foi efetivada análise dos riscos atrelados aos projetos de concessões, que fundamentou as contribuições do Tribunal para o aperfeiçoamento desses projetos.*
- 5. Este relatório está organizado em capítulos que abordam: a) o histórico descritivo sintético da legislação que regula os terminais pesqueiros públicos; da renovação normativa do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que dá lastro técnico ao processo de desestatização; dos fatos relevantes vinculados aos sete TPPs em concessão e dos eventos precedentes à confecção desta Instrução, tais como a Consulta Pública promovida pelo poder concedente, as entrevistas/reuniões produzidas pelo TCU e a documentação remetida ao Tribunal; b) o exame técnico das propostas de concessão, no qual serão evidenciados o escopo deste trabalho, e, em*

relação às concessões, os atributos que as caracterizam e os riscos mais significativos a elas associados; c) os comentários dos gestores; d) as conclusões pertinentes; e e) as propostas de encaminhamento.

II. HISTÓRICO

II.1. Legislação

6. A Lei 11.959/2009, que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, disciplina que o regime de concessão poderá ser adotado para utilização por particular de infraestrutura e de terrenos públicos destinados à exploração de recursos pesqueiros.

7. Nessa linha, o Decreto 10.587/2020 retificou o Decreto 5.231/2004 e estipulou que a exploração de terminais pesqueiros públicos pode ser feita por particular mediante contrato de concessão.

8. O Decreto 5.231/2004 dispõe sobre os princípios a serem observados pela administração pública federal na criação, organização e exploração de terminais pesqueiros públicos. No seu art. 8º, esse normativo estabelece que, independentemente do modelo de administração utilizado no terminal, a gestão terá que ser participativa e os seguintes princípios deverão ser obedecidos: responsabilidade social; desenvolvimento sustentável; impessoalidade na prestação de serviços; isonomia no atendimento aos usuários; publicidade dos atos e decisões; preservação dos bens públicos; e supremacia do interesse público.

9. De acordo com o mesmo decreto, no art. 6º, as atividades permitidas no TPP são, especialmente, aquelas relacionadas ao pescado (descarga, beneficiamento, comercialização, aproveitamento de resíduos etc); à fabricação de gelo; ao fornecimento de víveres, combustível e petrechos para a pesca; ao reparo de embarcações pesqueiras; a determinados serviços para os usuários do terminal; e aquelas consideradas de interesse do setor pesqueiro.

10. Em relação especificamente ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) na apresentação de projetos, levantamentos ou estudos que seriam utilizados pela administração pública, inclusive em processos de concessão, o Decreto 10.104/2019 alterou o Decreto 8.428/2015, permitindo que, a partir de uma concorrência aberta ao público em geral, houvesse exclusividade na seleção de interessados em tal apresentação (inciso I do art. 6º) e que essa seleção, por coerência, pudesse ocorrer previamente à realização dos projetos, levantamentos ou estudos (§ 5º do art. 1º).

II.2. Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de projetos, levantamentos ou estudos para subsidiar a concessão dos 7 TPPs

11. A Nota Técnica 34/2020/SAP/TPP/CGAF-SAP/SAP/MAPA, de 14/7/2021 (peça 13), balizou o Edital de Chamamento Público que selecionou os responsáveis pelos estudos que subsidiariam a concessão dos 7 TPPs. Nessa Nota Técnica, foi adotado como referência de teto, para cada terminal, o valor de R\$ 412.118,00, gerando-se, em consequência, o valor de R\$ 2.884.826,00 como o montante máximo de ressarcimento pelos estudos para o pacote de concessões dos 7 TPPs (peça 13, p. 5 e 6).

12. A definição fundamentada do valor de ressarcimento máximo para os estudos e sua estipulação em montante inferior a 2,5% ao total dos investimentos necessários à implementação dos empreendimentos ou ao conjunto dos gastos necessários à operação e manutenção dos negócios nos vinte anos das concessões (o que for maior) seguem os preceitos do § 5º do art. 4º do Decreto 8.428/2015.

13. No cálculo desse montante máximo de ressarcimento foi considerado inicialmente o valor médio (R\$ 306.447,00) pago aos estudos que embasaram leilões exitosos de arrendamento portuário no Brasil, no período entre 2015 e 2020. Para se chegar ao valor definido, foi acrescentada uma quantia correspondente à imputação de preço ao risco de não ressarcimento dos estudos, adotando-se como referência para essa imputação o custo dos estudos efetivados, mas não ressarcidos, em função da não realização de licitação ou de uma licitação deserta (peça 13, p. 5 e 6).
14. O Edital de Chamamento Público (peça 14, p. 4) utilizou dois critérios de seleção para definir o responsável pelos estudos: experiência profissional em elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental nos setores de infraestrutura (peso de 70%) e plano de trabalho para a execução dos estudos (peso de 30%).
15. No Anexo II do Edital de Chamamento Público (peça 14, p. 15), em seu item 5, é estipulado que o valor de ressarcimento total dos estudos será distribuído para cada TPP proporcionalmente ao valor de outorga estimado para a concessão de cada TPP. Essa regra de distribuição de valor foi ratificada em exemplo numérico constante no Comunicado 01/2020 (peça 15, p. 2) e relatada na ata da 1ª reunião da Comissão de Seleção de Estudos (peça 16, p.1). Em comunicado enviado ao TCU em 28/10/2021 (peça 304), a SAP/MAPA relatou, com novo exemplo, uma complementação no critério de definição do valor de outorga.
16. Conforme publicado no Diário Oficial da União de 27/1/2021 (peça 25, p. 1) e expresso na ata da 5ª reunião da Comissão de Seleção de Estudos (peça 20, p. 1 e 2), foi escolhido como responsável pela realização dos estudos o Consórcio LPC Latina (TerraFirma Consultoria Empresarial e de Projetos Ltda; Moysés & Pires Sociedade de Advogados; CPEA – Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais Ltda; e Latina Projetos Cíveis e Associados Ltda), numa concorrência na qual participaram ainda outros cinco competidores.
17. Posteriormente, a Comissão de Seleção de Estudos avaliou os estudos entregues (avaliação de mercado / demanda; análise da infraestrutura existente e estudo de engenharia; estudos ambientais e de sanidade; avaliação econômico-financeira; e modelagem jurídica), de acordo com os requisitos explicitados no Termo de Referência ou Anexo I do Edital de Chamamento Público (peça 14, p. 10 a 14).
18. Em consonância com o registrado em ata da 7ª reunião da Comissão de Seleção de Estudos, tal avaliação resultou em notas para os estudos apresentados e na definição do valor máximo de ressarcimento, ajustado em função da qualidade e completude do material disponibilizado pelo consórcio vencedor: R\$ 2.698.609,72 para o conjunto dos estudos que dariam suporte técnico às concessões dos 7 TPPs (peça 28, p. 1).

II.3. Consulta Pública, Audiências Públicas e Reuniões com Investidores

19. Para colher sugestões e críticas da sociedade civil em prol do aperfeiçoamento do projeto de concessão de 7 TPPs, foi efetivada Consulta Pública entre os dias 29/4/2021 e 13/6/2021 (peça 30), materializada em formulário constante no site do MAPA. Além disso, ocorreram Audiências Públicas entre os dias 2 e 8/6/2021 (peças 256 a 262) e reuniões individuais com possíveis investidores entre os dias 9 e 11/6/2021 (peças 263 a 270).
20. Os documentos publicamente liberados para apreciação foram a minuta do Edital e seus anexos (Modelos do Edital e Contratos Vigentes), a minuta do Contrato e seus anexos (Sistema de Mensuração de Desempenho, Proposta Comercial e Lista de Bens Reversíveis) e relatórios que versaram sobre o mercado, sobre as áreas operacional, de engenharia, ambiental, de sanidade e sobre a modelagem financeira.
21. Com relação ao formulário disponibilizado, foram recebidos 13 questionamentos encaminhados por 12 participantes distintos. Em referência às Audiências Públicas, que aconteceram no formato virtual em função das circunstâncias geradas pela pandemia do coronavírus, houve 319 participações, sendo 78 advindas do poder público, 52 da equipe do consórcio selecionado para a

elaboração dos estudos e documentos editais e 189 da sociedade civil. Finalmente, ocorreram 10 encontros individuais com empresas e organizações potencialmente interessadas nas concorrências.

22. No exame da documentação relacionada à Consulta Pública, verificou-se que o poder concedente não se utilizou do expediente de dar uma resposta padrão às indagações, fornecendo esclarecimentos individualizados, coerentes com o assunto abordado e supostamente fundamentados. Além disso, a Consulta Pública resultou na modificação do valor mínimo das outorgas, no ajuste dos prazos para a realização dos investimentos, na revisão das soluções conceituais para o acesso ao TPP de Natal e na adequação da área do TPP de Santos.

II.4. Reuniões com o TCU

23. Para cumprir o seu papel de realizar o acompanhamento devido das concessões dos 7 TPPs, o TCU realizou reuniões virtuais com órgãos e pessoas direta ou indiretamente envolvidos nessas concessões ou então que, por sua atividade e/ou experiência, pudessem contribuir com informações para tornar o exame do Tribunal o mais acurado possível. Na tabela abaixo está disposto o rol dessas reuniões.

Tabela 1 – Reuniões virtuais feitas pelo TCU para tratar das concessões dos 7 TPPs

Data	Entrevistados	Perfil dos Entrevistados
14/7/2021	Secretaria de Aquicultura e Pesca/MAPA, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e Consórcio LPC Latina	Poder Concedente e consórcio selecionado para elaborar os estudos e documentos editais das concessões (a reunião gerou a solicitação de esclarecimentos constante na peça 285)
3/9/2021	Secretaria de Aquicultura e Pesca/MAPA, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e Consórcio LPC Latina	Poder Concedente e consórcio selecionado para elaborar os estudos e documentos editais das concessões (a peça 290 ratifica os encaminhamentos dessa reunião)
17/9/2021	Mariana Sobral e Rafael Portella	Defensores Públicos do Espírito Santo que estão tratando de questões que envolvem o relacionamento entre moradores da Comunidade Jesus de Nazareth e o TPP de Vitória (extrato dessa reunião constitui a peça 287)
22/9/2021	José Marcos Santos de Menezes e Humberto Luiz Eng de Almeida	Presidente da Federação dos Pescadores do Estado de Sergipe e Presidente da Associação Sergipana dos Armadores de Pesca (extrato dessa reunião constitui a peça 288)

25/10/2021	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos e Consórcio LPC Latina	Poder Concedente e consórcio selecionado para elaborar os estudos e documentos editais das concessões (os questionamentos realizados nessa reunião foram respondidos em mail da SAP/MAPA – peça 304)
------------	---	--

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU

II.5. Documentação encaminhada ao TCU

24. O art. 3º da IN-TCU 81/2018 elenca os documentos que o poder concedente deve enviar ao TCU para que o Tribunal possa realizar o acompanhamento dos processos de desestatização. No caso específico do projeto de concessão dos 7 TPPs, junto com a documentação também foi encaminhado o Parecer 563/2021/Conjur-MAPA/CGU/AGU (peça 5), no qual é expressa a interpretação da consultoria jurídica do MAPA sobre o atendimento ou não das demandas documentais estipuladas naquele artigo do normativo do Tribunal. Na tabela em sequência, estão listados os documentos normativamente requisitados pelo TCU, especificados os locais onde podem ser encontrados no conjunto documental remetido e acrescentada alguma observação esclarecedora quando ela se fizer necessária.

Tabela 2 – Art. 3º da IN-TCU 81/2018 – Documentação requisitada e a enviada

Item ou Informação Documental Demandada	Local Onde se Encontra o Documento ou Informação Demandada
<i>I - Deliberação competente para abertura de procedimento licitatório*</i>	Peça 289
<i>II - Objeto, área de exploração e prazo do contrato</i>	Cláusulas 5 e 6 da minuta do Contrato (peça 3) e itens II.1, III.1, IV.1, V.1, VI.1, VII.1 e VIII.1 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4)
<i>III - Avaliação econômico-financeira dos empreendimentos em documentos e planilhas eletrônicas</i>	Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255) e anexos 1 (planilhas) desses relatórios (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)
<i>IV - Relação de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados ao objeto a ser licitado, quando houver, com a discriminação dos custos correspondentes</i>	Lista de Bens Reversíveis – Anexo 4 da minuta do Contrato (peça 3, p. 98 a 101) e item 3 – ‘Situação Atual’ dos Relatórios 2 – Estudo Operacional e de Engenharia de cada um dos sete TPPs (peças 32, 66, 112, 146, 172, 205 e 231)
<i>V - Estudo de demanda atualizado e desenvolvido a partir das características do empreendimento a ser licitado</i>	Item 1 – ‘Projeção dos Volumes de Desembarque’ dos Relatórios 1 – Estudo de Mercado de cada um dos sete TPPs (peças

	31, 62, 110, 143, 171, 195 e 224)
<i>VI - Projeção das receitas operacionais, devidamente fundamentada no estudo de demanda previsto no item anterior</i>	<i>Item 2.2. – ‘Receita Operacional Bruta’ dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)</i>
<i>VII - Relação de possíveis fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados, bem como a descrição de como serão apropriadas durante a execução do contrato a fim de promover a modicidade tarifária</i>	<i>Cláusula 16 da minuta do Contrato (peça 3) e subitens 2.2 e 2.3 dos itens II.2, III.2, IV.2, V.2, VI.2, VII.2 e VIII.2 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4).</i>
<i>VIII - Relação das obras e dos investimentos obrigatórios a serem realizados pela delegatária durante a execução do termo de ajuste, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros, bem como das obras e dos investimentos que caberá ao poder concedente realizar, se for o caso</i>	<i>Item 5 – ‘Intervenções Previstas e Capex’ dos Relatórios 2 – Estudo Operacional e de Engenharia de cada um dos sete TPPs (peças 32, 66, 112, 146, 172, 205 e 231); itens 11.6, III.6, IV.6, V.6, VI.6, VII.6 e VIII.6 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4); e anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)</i>
<i>IX - Relação das obras e dos investimentos não obrigatórios, mas que são vinculados ao nível de serviço, acompanhados da estimativa de sua implantação, por meio de cronogramas físico-financeiros sintéticos</i>	<i>Subitens 2.2 e 2.3 dos itens II.2, III.2, IV.2, V.2, VI.2, VII.2 e VIII.2 do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 4); e anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)</i>
<i>X - Orçamento detalhado e atualizado das obras e dos investimentos a serem realizados obrigatoriamente pela delegatária, de forma que os elementos de projeto básico e o nível de atualização dos estudos apresentados permitam a plena caracterização da obra, do investimento ou do serviço</i>	<i>Item 5 – ‘Intervenções Previstas e Capex’ dos Relatórios 2 – Estudo Operacional e de Engenharia de cada um dos sete TPPs (peças 32, 66, 112, 146, 172, 205 e 231)</i>
<i>XI - Discriminação fundamentada das despesas e dos custos estimados para a prestação dos serviços</i>	<i>Itens 2.4 – ‘Custos Operacionais’ e 2.5 – ‘Despesas Gerais e Administrativas’ dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)</i>
<i>XII - discriminação das garantias exigidas da</i>	<i>Cláusula 18 da minuta do Edital (peça 2),</i>

<i>delegatária para cumprimento do plano de investimentos do empreendimento, adequadas a cada caso</i>	<i>considerando que a integralização em dinheiro do capital social seria a garantia para o cumprimento dos planos de investimentos dos empreendimentos</i>
<i>XIII - definição da metodologia a ser utilizada para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro no primeiro ciclo de revisão do contrato de concessão ou permissão e sua forma de atualização, bem como justificativa para a sua adoção</i>	<i>Cláusulas 21 e 22 da minuta do Contrato (peça 3)</i>
<i>XIV - definição da metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro afetado</i>	<i>Cláusulas 21 e 22 da minuta do Contrato (peça 3)</i>
<i>XV - descrição da metodologia a ser utilizada para aferir a qualidade dos serviços prestados pela delegatária, incluindo indicadores, períodos de aferição e outros elementos necessários para definir o nível de serviço</i>	<i>Anexo 2 – ‘Sistema de Mensuração de Desempenho’ da minuta do Contrato (peça 3)</i>
<i>XVI - obrigações contratuais decorrentes de financiamentos previamente concedidos por organismos ou instituições internacionais que tenham impacto no empreendimento</i>	<i>Não se aplica no caso</i>
<i>XVII - cópia da licença ambiental prévia, das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento ou das condicionantes fixadas pelo órgão ambiental responsável, na forma do regulamento setorial, sempre que o objeto da licitação assim o exigir</i>	<i>Item 8 – ‘Diretrizes e Cronograma para o Licenciamento Ambiental’ dos Relatórios 3 – Estudo Ambiental e de Sanidade de cada um dos sete TPPs (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249) e cópias das licenças ambientais e/ou providências para sua obtenção (peças 56, 106, 138, 167, 191, 221 e 251)</i>
<i>XVIII - relação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente, inclusive do passivo ambiental existente, acompanhada de cronograma físico-financeiro e da indicação do agente responsável pela implementação das referidas medidas</i>	<i>Item 5 – ‘Levantamento e Avaliação de Passivos Ambientais’ dos Relatórios 3 – Estudo Ambiental e de Sanidade de cada um dos sete TPPs (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249) e seção 4 – Ambiental dos anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)</i>
<i>XIX - discriminação dos custos para adequação do projeto às exigências ou condicionantes do órgão competente de proteção ao meio ambiente</i>	<i>Seção 4 – Ambiental dos anexos 1 (planilhas) dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira de cada um dos sete TPPs (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis,</i>

	localizados no endereço sarqprod\unidades\DT- 3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)
XX - relatório com manifestação do órgão gestor acerca das questões suscitadas durante a audiência pública sobre os estudos de viabilidade, caso ocorra, e sobre a minuta do instrumento convocatório e anexos	Relatório da Consulta Pública (peça 30)
XXI - estudo contendo descrição exaustiva de dos elementos que compõem a matriz de riscos do empreendimento, com a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado	Cláusula 20 da minuta do Contrato (peça 3)

*O documento foi encaminhado depois de solicitado pelo TCU em instrução de diligência (peça 271)

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU

25. Em 3/9/2021, a SPPI e o MAPA encaminharam por e-mail (peça 286) uma nova versão do Anexo 2 da minuta do Contrato (peça 284) na qual, na subcláusula 5.9, é melhor esclarecido o tema da pecúnia decorrente da conversão em dinheiro da punição de redução de prazo do contrato por desempenho ruim quando essa punição ocorre no último ano da concessão e não tem mais como se materializar em intervalo temporal.

II.6. Ajustes pelo Poder Concedente e reencaminhamento de documentação ao TCU

26. No dia 3/9/2021, houve uma reunião do TCU com a SAP/MAPA, SPPI e Consórcio LPC Latina. A partir dessa reunião, o Tribunal encaminhou uma correspondência aos demais participantes do encontro (peça 290) solicitando informações sobre os critérios de definição do valor da outorga e a respeito da fundamentação do porquê da imputação dos créditos tributários de PIS/Cofins estar restrita às despesas com água e energia elétrica, embora, aparentemente, a lei permitisse que essa imputação alcançasse também outras contas de gastos.

27. Além disso, nessa mesma correspondência, foi relatada uma série de erros formais observados nos papéis editais que respaldam a concessão dos 7 TPPs. Em resposta à solicitação de informações e ao relato do TCU, o poder concedente remeteu ao Tribunal, em 6/10/2021 (peça 291), o seguinte conjunto de documentos contendo ajustes em relação à versão inicial: uma nota técnica detalhando o que foi alterado nos estudos (peça 292); minutas do Edital, do Contrato e do anexo 1 do Contrato revisados (peças 293 a 295); relatório 5 – Parecer Jurídico modificado (peça 296); relatório 1 – Estudo de Mercado corrigido do TPP de Natal (peça 298); relatórios 4 – Modelagem Financeira ajustados dos 7 TPPs (peças 297, 299 a 303); e anexos 1 desses relatórios de todos os TPPs (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira\Revisão).

28. Entretanto, alguns dos documentos enviados apresentaram incorreções em função de um controle de versionamento inadequado. Nesse sentido, em 16/11/2021, foi encaminhada ao TCU uma nova versão, supostamente corrigida, da minuta do Edital (peça 306), da minuta do Contrato (peça 307) e do Anexo 1 dessa última minuta (peça 308).

29. Para fins de registro desse processo de aperfeiçoamento da documentação que sustenta a concessão dos 7 TPPs, resultante dessa interlocução colaborativa entre TCU e poder concedente, elencam-se a seguir as correções realizadas com base nas observações listadas pelo Tribunal.

Tabela 3 – Erros formais apontados pelo TCU e ajustes efetivados pelo poder concedente

Erro formal relatado pelo TCU	Correção efetuada pelo
--------------------------------------	-------------------------------

	poder concedente
<i>Texto incorreto na subcláusula 13.1.m da minuta do Contrato (peça 3, p. 25)</i>	<i>Correção do texto (peça 307, p. 25)</i>
<i>Texto incorreto na subcláusula 20.1.1 da minuta do Contrato (peça 3, p. 34)</i>	<i>Exclusão da subcláusula (peça 307, p. 34)</i>
<i>TPP Belém – a atividade ‘acondicionamento para transporte e expedição de peixes’ não foi considerada Essencial no anexo 1 do Contrato (peça 4, p. 11), em desacordo com a p. 7 do relatório 4 (peça 142)</i>	<i>A atividade passou a ser considerada Essencial no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 11)</i>
<i>TPP Manaus – a atividade ‘fornecimento de combustível’ foi considerada Essencial no anexo 1 do Contrato (peça 4, p. 30), contrariando a informação de que não existe essa atividade no citado TPP e também o constante no relatório 1, p. 26 (peça 143); no relatório 4, p. 7 (peça 170); e na Modelagem Financeira</i>	<i>Exclusão da atividade ‘fornecimento de combustível’ no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 30)</i>
<i>TPP Natal – a atividade ‘oferta de área para comercialização de pescados’ foi considerada Acessória Complementar no anexo 1 do Contrato (peça 4, p. 37), mas não consta no relatório 1, p. 30 (peça 62), nem no relatório 4, p. 10 (peça 109)</i>	<i>Inclusão da atividade ‘oferta de área para comercialização de pescados’ no relatório 1, p. 30 (peça 298), e no relatório 4, p. 11 (peça 299)</i>
<i>TPP Cananéia – na estipulação dos Requisitos Mínimos, o relatório 4 (peça 255, p. 12) estabelece a necessidade de implantação de infraestrutura de lavagem e higienização para 111 t/mês de peixes e 55 t/mês de camarões, além de dois caminhões baú ou similares para a infraestrutura de expedição, enquanto o anexo 1 do Contrato (peça 4) é omissivo em relação a esses pontos</i>	<i>Inclusão desses Requisitos Mínimos no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 20)</i>
<i>TPP Vitória – em relação ao capex de investimentos previstos, o relatório 4 (peça 194, p. 23) divulga o valor de R\$ 4.321.000,00, montante divergente do constante na célula C8 da planilha Resumo do anexo 1 do relatório 4, R\$ 4.987.899,24</i>	<i>Correção do valor da célula C8 da planilha Resumo do anexo 1 do relatório 4, deixando de haver divergências entre as duas quantias</i>

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU

30. Contudo, em relação a quatro erros formais de divergência encontrados nos documentos dos TPPs de Natal e Vitória, não houve a devida correção. Quanto ao TPP de Natal, na definição dos Requisitos Mínimos para a infraestrutura de expedição, o anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38) estabelece três caminhões baú ou similares, enquanto o relatório 4 (peça 299, p. 9) fala em dois caminhões baú ou similares. Além disso, em relação ao fornecimento mínimo de água, o volume seria de 166 m³/mês segundo o anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), em contraste com os 116 m³/mês conforme o relatório 4 (peça 299, p. 9)

31. Já em referência ao TPP de Vitória, na definição dos Requisitos Mínimos para a capacidade de desembarque desse TPP, o anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 45) estipula 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, diferenciando-se do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peça 302, p. 9), no qual se estabelecem 222 t/mês para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal. Finalmente, no anexo 1 do Contrato, as atividades ‘aluguel

de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira' e 'aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca' são consideradas, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 44), enquanto no relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) e no relatório 4 (peça 302, p. 10), são, contrariamente, classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Escopo do Trabalho

32. Inicialmente, nos termos do § 6º do art. 9º da IN – TCU 81/2018, foi definido o escopo do acompanhamento a ser realizado pela equipe de fiscalização: a) apuração quanto à aderência do processo ao suporte normativo que rege a concessão de terminais pesqueiros públicos; b) análise da consistência técnica da documentação gerada nesse processo de desestatização, principalmente do estudo de viabilidade econômico-financeira, da minuta do edital, da minuta do contrato e seus anexos; c) verificação dos aspectos patrimoniais, jurídicos e sociais das concessões, no que se refere às atividades operacionais, investimentos planejados e aos eventuais e potenciais conflitos com comunidades de usuários ou pescadores que moram ou atuam próximos aos terminais pesqueiros públicos; d) avaliação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasam a concessão, abrangendo as estimativas de demanda, receita, despesas e investimentos, bem como a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor da outorga, valor do contrato, valor da garantia da proposta e valor do capital social exigido; e e) averiguação da adequação da governança das concessões, no que concerne ao sistema de mensuração de desempenho e à gestão dos terminais pesqueiros públicos (peça 280).

33. Além disso, tendo em conta o princípio da oportunidade, a impossibilidade de se fazer visitas presenciais aos terminais pesqueiros públicos em função da crise sanitária e as competências do auditor, considera-se como não-escopo do trabalho: a) o crivo sobre os projetos de engenharia sugeridos para serem executados nos terminais pesqueiros públicos posteriormente às concessões; e b) o exame crítico e certificação dos problemas ambientais preliminarmente identificados nas áreas de operação dos terminais pesqueiros públicos que estão sendo concedidos.

III.2. Descrição Sintética dos Projetos de Concessão dos 7 TPPs

III.2.a. Situação da Operação dos 7 TPPs

34. O TPP de Aracaju ainda não entrou em operação e, atualmente, as obras civis de instalação se encontram praticamente concluídas. Contudo, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração de pescado foi adquirido.

35. A implantação do TPP de Belém iniciou-se em 2009 e em 2013/2014 o contrato foi suspenso, sem finalização das obras. A construção foi financiada pelo governo federal e o edifício existente já foi ocupado pelo antigo Ministério da Pesca. Idealizado como um dos maiores entrepostos pesqueiros da América Latina, o TPP nunca entrou em operação.

36. O terminal de Cananéia foi criado na década de 70 e, na época, pertencia à Ceasa de São Paulo, sendo posteriormente incorporado à Ceagesp. A pesca é a principal atividade econômica da cidade. Depois de diversas mudanças na gestão, o TPP se encontra atualmente sob responsabilidade do MAPA e oferece, precariamente, serviços de fornecimento de gelo, desembarque de pescado (executado pela própria mão de obra dos armadores), fornecimento de água e energia elétrica.

37. O TPP de Manaus foi construído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) em convênio com o município de Manaus e teve as obras concluídas em 2010. Atualmente, o terminal tem uma operação parcial e limitada. O cais flutuante é utilizado por pescadores para desembarque e comercialização no local de modo informal, sem nenhum tipo de gestão e fiscalização. As instalações de processamento e fabricação de gelo não se encontram operacionais. Ao lado do TPP de Manaus se situa a Feira da Panair, um dos principais pontos de comercialização de pescado do Amazonas e ponto turístico no centro da cidade.

38. A edificação do TPP de Natal se iniciou em 2009, sendo paralisada em 2011 por descumprimento de contrato com a construtora, e nunca entrou em operação. As obras civis se encontram praticamente concluídas, mas o acesso ao terminal nunca foi construído. Ademais, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração foi adquirido.

39. O terminal de Santos começou a funcionar em 1958, já operou com grandes quantidades, mas hoje trabalha com um volume mínimo, apenas para desembarques pontuais e beneficiamento de pescados em condições precárias. O declínio na operação deve-se, em grande parte, à paralisação da fábrica de gelo em 2016. Recentemente, houve um processo de revitalização urbana na região próxima ao TPP de Santos, inclusive com o investimento em um Novo Mercado de Peixes.

40. O TPP de Vitória foi inaugurado na década de 60 e passou por algumas reestruturações, sendo a mais recente em 2005, quando o terminal foi arrendado para a empresa privada Copemar. O contrato foi rescindido unilateralmente pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura em 2011 e, atualmente, o TPP se encontra sob responsabilidade do MAPA. Hoje, a Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-5 – Maria Ortiz administra o terminal, de forma não totalmente regularizada. A fábrica de gelo e o posto de combustível são operados de forma privada, também sem qualquer tipo de vínculo contratual. Embora a localização do TPP seja favorável à atividade pesqueira da região, embarcações de menor porte (geralmente sem convés) não possuem altura suficiente para atracar no cais do TPP de Vitória.

III.2.b. Localização e Área dos 7 TPPs

41. Os terminais pesqueiros públicos cujos projetos de concessão são examinados nesta instrução possuem localização e área conforme discriminado abaixo.

Tabela 4 – Localização e Área dos 7 TPPs

TPP	Localização	Área	Área Construída	Extensão do Cais
Aracaju	Centro de Aracaju, às margens do Rio Sergipe, defronte à Praça dos Mercados, tradicional região pesqueira	1.530 m ²	1.398 m ²	81 metros
Belém	Rodovia Arthur Bernardes, voltado para a Baía de Guajará e a cerca de 12 km do Mercado Ver-o-Peso	32.453 m ²	14.000 m ²	90 metros
Cananéia	Centro da cidade de Cananéia, às margens do estuário denominado Mar Pequeno (ou Mar de Cananéia)	9.400 m ²	2.250 m ²	78 metros
Manaus	Zona sul de Manaus, na margem esquerda do Rio Negro	26.835 m ²	2.660 m ²	360 metros
Natal	Zona leste de Natal, nas margens do Rio Potengi. O acesso ao TPP é realizado através de terreno da CBTU	14.249 m ²	4.800 m ²	300 metros
Santos	Bairro Ponta da Praia, às margens da entrada do canal do Porto de Santos	7.360 m ²	2.935 m ²	200 metros
Vitória	Bairro Jesus de Nazareth, às margens da Baía de Vitória, distando em torno de 5 km do Porto de Vitória	3.190 m ²	1.720 m ²	90 metros

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados dos Relatórios 1 - Estudo de Mercado e 2 - Estudo Operacional e de Engenharia (peças 31, 32, 62, 66, 110, 112, 143, 146, 171, 172, 195, 205, 224 e 231)

42. A localização dos 7 TPPs pode ser visualizada com a ajuda das figuras a seguir.

Figura 1 – Localização do TPP de Aracaju

[figuras no original]

Fonte: Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Aracaju (peça 32)

Figura 2 – Localização do TPP de Belém

[figuras no original]

Fonte: Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Belém (peça 112)

Figura 3 – Localização do TPP de Cananéia

[figuras no original]

Fonte: Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Cananéia (peça 205)

Figura 4 – Localização do TPP de Manaus

[figuras no original]

Fonte: Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Cananéia (peça 146)

Figura 5 – Localização do TPP de Natal

[figuras no original]

Fonte: Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Natal (peça 66)

Figura 6 – Localização do TPP de Santos

[figuras no original]

Fonte: Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Santos (peça 231)

Figura 7 – Localização do TPP de Vitória

[figuras no original]

Fonte: Relatório 2 – Estudo Operacional e de Engenharia do TPP de Vitória (peça 172)

III.2.c. Objetos e Prazos dos Contratos

43. Conforme modelo, o objeto do Contrato para cada uma das concessões será a exploração dos terminais pesqueiros públicos, com vistas à revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão (subcláusula 5.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 9).

44. O prazo de vigência das concessões será de 20 anos, admitida a sua prorrogação por 5 anos, caso necessário para reequilíbrio contratual (cláusula 6.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 10). Como se verá mais adiante, o desempenho das futuras concessionárias poderá implicar alterações na duração do prazo dos contratos.

III.2.d. Valores dos Contratos e das Outorgas

45. O valor do Contrato de Concessão de cada um dos TPPs é especificado na subcláusula 4.1 da minuta do Edital (peça 306, p. 7) e é equivalente à projeção do somatório do faturamento da concessionária no prazo da concessão.

Tabela 5 – Valor dos Contratos de Concessão dos TPPs

TPP	Valor do Contrato
Aracaju	R\$ 98.317.787,62
Belém	R\$ 272.231.011,41
Bloco Cananéia – Santos *	R\$ 177.825.162,61
Manaus	R\$ 169.932.208,50
Natal	R\$ 170.295.473,53

Vitória	R\$ 43.052.773,56
---------	-------------------

**o poder concedente optou por realizar em um único bloco a concessão dos TPPs de Cananéia e Santos para viabilizar financeiramente o conjunto dos dois empreendimentos. A inviabilidade do TPP de Cananéia seria mais do que compensada pela viabilidade do TPP de Santos, de acordo com o exposto no Relatório 4, de Modelagem Financeira (peça 303, p. 6)*

Fonte: minuta do Edital (peça 306, p.7)

46. A Outorga Fixa corresponde à oferta vencedora do leilão e deverá estar expressa na Proposta Comercial contida num envelope a ser entregue em data a ser estipulada no processo licitatório. Na versão inicial da documentação encaminhada ao TCU, os valores mínimos estabelecidos para as outorgas constavam na subcláusula 17.3. da minuta do Edital (peça 2, p. 28) e resultavam da soma do montante previsto para o ressarcimento dos estudos com a quantia que igualava a zero o Valor Presente Líquido (VPL) do empreendimento ao custo de capital de 9,38% (peça 283 e item 2.7 do Relatório 4 – Modelagem Financeira; peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255).

Tabela 6 – Versão Inicial do Valor das Outorgas Mínimas das Concessões dos TPPs

TPP	Valor da Outorga Mínima (I + II)	Quantia que iguala o VPL a 0 (I)	Valor do Ressarcimento dos Estudos (II)
Aracaju	R\$ 448.340,52	R\$ 62.824,85	R\$ 385.515,67
Belém	R\$ 563.317,26	R\$ 177.801,59	R\$ 385.515,67
Cananéia-Santos	R\$ 785.856,20	R\$ 14.824,85	R\$ 771.031,35
Manaus	R\$ 563.079,46	R\$ 177.563,79	R\$ 385.515,67
Natal	R\$ 484.436,62	R\$ 98.920,95	R\$ 385.515,67
Vitória	R\$ 385.516,67	R\$ 1,00	R\$ 385.515,67

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da minuta do Edital (peça 2, p. 28 e 31) e item 2.7 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)

47. Na nova remessa de documentos entregue ao TCU em 6/10/2021, há modificações quantitativas e conceituais relacionadas ao valor da outorga. Essas modificações derivam da revisão dos cálculos dos fluxos de caixa dos empreendimentos quanto aos créditos tributários de PIS / Cofins e da adequação do valor da outorga em relação ao que disciplina o anexo II do Edital de Chamamento Público do Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de projetos, levantamentos ou estudos para subsidiar a concessão dos 7 TPPs.

48. Em resposta à solicitação do Tribunal de que o poder concedente examinasse a conveniência e relevância de ampliar a imputação dos créditos tributários de PIS / Cofins para outras despesas além dos gastos com energia elétrica e água (peça 290), o MAPA e a SPPI entenderam por bem estender o alcance desses créditos para os encargos de depreciação e amortização dos ativos intangíveis e equipamentos (peça 292, p. 4 a 6).

49. Essa extensão de alcance se materializou em aumentos na média anual nos créditos tributários de PIS / Cofins de R\$ 366 mil; R\$ 177 mil; R\$ 253 mil; e R\$ 124 mil para R\$ 467 mil; R\$ 237 mil; R\$ 304 mil; e R\$ 183 mil nos TPPs de Belém, Cananéia-Santos (bloco), Manaus e Natal, respectivamente (linha 349 na aba '1. MF' dos anexos 1 dos Relatórios 4 – Modelagem Financeira, itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira\Revisão).

50. Nos casos dos TPPs de Aracaju e Vitória, não houve esse incremento dos créditos tributários de PIS / Cofins porque se projetou que os gastos adicionais com o suporte necessário de pessoal especializado na área contábil superariam em demasia os benefícios financeiros da

majoração de tais créditos tributários. Esses gastos adicionais com o escritório contábil foram estimados em R\$ 96 mil/ano para o TPP de Belém e em R\$ 48 mil/ano para os TPPs de Cananéia-Santos, Manaus e Natal (peças 142 e 300, p. 22; peças 255 e 303, p. 29; peças 170 e 301, p. 22; e peças 109 e 299, p. 24).

51. A maior extensão dos créditos tributários de PIS / Cofins e a correspondente elevação dos custos de pessoal de contabilidade para fazer a devida apuração desses créditos repercutiram nos fluxos de caixa estimados para os empreendimentos, no VPL dos projetos e, por consequência, nos valores de outorga mínima das concessões dos TPPs. Considerando-se o mecanismo de descontar o fluxo de caixa, a distribuição diferenciada no tempo dessas novas entradas e saídas de caixa (havendo um maior peso comparativo das saídas nos anos iniciais) impactou negativamente o valor conjunto das outorgas e ressarcimentos previstos para os 7 TPPs (o montante somado foi reduzido de R\$ 3.231 mil para R\$ 3.148 mil, conforme pode se deduzir das tabelas 6 e 7).

52. Em função de esclarecimentos adicionais solicitados pelo TCU em reunião de 25/10/2021, o poder concedente encaminhou um comunicado em 28/10/2021 (peça 304), complementando os critérios de definição do valor de outorga. Nesse comunicado, foi dito que o valor de outorga estimado, constante no Anexo II do Edital de Chamamento Público do PMI, corresponderia ao VPL de cada TPP, antes do pagamento do ressarcimento dos estudos. Contudo, esse valor não seria o final. Depois de se distribuir o valor do ressarcimento dos estudos para cada um dos terminais conforme a proporção referencial do valor de outorga estimado, deveria ser feita a dedução de um pelo outro e se chegaria ao valor de outorga final. Essa lógica de cálculo é explicitada na tabela abaixo.

Tabela 7 – Novo Valor das Outorgas Mínimas das Concessões dos TPPs

TPP	Valor de Outorga Estimado, incluindo Ressarcimento de Estudos (I)	Valor do Ressarcimento dos Estudos (II)	Valor de Outorga Final (I - II)
Aracaju	R\$ 448.340,86 (a)	R\$ 384.281,82 (a/g)*(h)	R\$ 64.059,04
Belém	R\$ 654.581,47 (b)	R\$ 561.054,72 (b/g)*(h)	R\$ 93.526,74
Cananéia-Santos	R\$ 854.255,62 (c)	R\$ 732.199,39 (c/g)*(h)	R\$ 122.056,23
Manaus	R\$ 590.560,77 (d)	R\$ 506.181,31 (d/g)*(h)	R\$ 84.379,45
Natal	R\$ 600.717,07 (e)	R\$ 514.886,48 (e/g)*(h)	R\$ 85.830,59
Vitória	R\$ 7,00 (f)	R\$ 6,00 (f/g)*(h)	R\$ 1,00
TOTAL	R\$ 3.148.462,78 (g)	R\$ 2.698.609,72 (h)	R\$ 449.853,06

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da minuta do Edital revisada (peça 306, p. 28 e 30), item 2.7 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 297 e 299 a 303) e comunicado da SAP/MAPA e SPPI de 28/10/2021 (peça 304, p. 1 e 2)

III.2.e. Atividades Previstas para os TPPs

53. As atividades contratualmente previstas para os TPPs são divididas em essenciais, acessórias e acessórias complementares (anexo I da minuta do Contrato, peça 308 - p. 5, 11, 18, 23, 30, 36 e 43). As atividades essenciais são aquelas consideradas obrigatórias, ou seja, que necessariamente deverão ser efetivadas pelas concessionárias. Aquelas cuja exploração é facultada são denominadas acessórias. Finalmente, são consideradas atividades acessórias complementares aquelas residuais e que não comprometam as atividades dos dois grupamentos anteriores. Possíveis atividades acessórias complementares estão listadas no anexo I da minuta do Contrato. Para as atividades não listadas e para as quais a concessionária demonstra interesse de exploração econômica, deverá haver uma comunicação ao poder concedente trinta dias antes do início da execução da atividade (minuta do Contrato revisada, subcláusula 16.5, peça 307, p. 28).

Tabela 8 – Atividades Previstas para os 7 TPPs

<i>Atividades / TPPs</i>	<i>Aracaju</i>	<i>Belém</i>	<i>Cananéia</i>	<i>Manaus</i>	<i>Natal</i>	<i>Santos</i>	<i>Vitória</i>
<i>Desembarque de peixes</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>
<i>Lavagem e/ou seleção de peixes</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Acessória Complementar</i>
<i>Acondicionamento p/ transporte de peixes</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>		<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	
<i>Desembarque de camarões</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>			<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>
<i>Lavagem e seleção de camarões</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Acessória Complementar</i>				
<i>Oferta de infraestrutura p/ seleção e higienização dos pescados</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>
<i>Oferta de infraestrutura para seleção e higienização de camarões</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>				<i>Essencial</i>	
<i>Acondicionamento p/ transporte e expedição de camarões</i>	<i>Essencial</i>						
<i>Fornecimento de gelo, enquanto insumo básico</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>
<i>Fornecimento de água</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>
<i>Fornecimento de combustível</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>		<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>
<i>Fornecimento de energia</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>	<i>Essencial</i>
<i>Prover infraestrutura de manipulação de pescados lastreada em SIF</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>			<i>Acessória</i>		
<i>Armazenagem refrigerada e congelada de pescados</i>		<i>Acessória</i>		<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>	
<i>Embalagem p/ exportação de atuns</i>					<i>Acessória</i>		
<i>Recepção, beneficiamento, congelamento e armazenagem refrigerada de</i>	<i>Acessória</i>				<i>Acessória</i>		

<i>camarões (carcinicultura)</i>							
<i>Beneficiamento, congelamento, armazenagem refrigerada e consolidação de volumes de camarão</i>	<i>Acessória</i>						
<i>Oferta de cais e prestação de serviços de estadia e manutenção</i>	<i>Acessória</i>		<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>
<i>Oferta de área para comercialização de pescados</i>	<i>Acessória</i>			<i>Essencial</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória</i>	
<i>Comercialização de víveres e petrechos para o abastecimento de embarcações pesqueiras</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>
<i>Aproveitamento industrial de resíduos e rejeitos do manuseio e do beneficiamento do pescado</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>
<i>Reparos e manutenções de embarcações pesqueiras</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>
<i>Filetagem e posteamento de pescados</i>	<i>Acessória Complementar</i>		<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>
<i>Cobrança de estacionamento de veículos</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória</i>		<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>
<i>Aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória Complementar</i>	*
<i>Aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória Complementar</i>	<i>Acessória</i>	<i>Acessória Complementar</i>	*

* Conforme relatado no parágrafo 31 desta instrução, há uma divergência quanto à classificação dessas atividades do TPP de Vitória

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 308 - p. 5, 11, 18, 23, 30, 36 e 43)

III.2.f. Requisitos Mínimos para o Funcionamento dos TPPs

54. Nos projetos de concessão dos 7 TPPs, foram estipulados parâmetros de dimensionamento e de capacidade das operações dos terminais que deverão obrigatoriamente ser alcançados pelas futuras concessionárias. Esses requisitos mínimos de funcionamento dos TPPs balizam o relacionamento entre os agentes da concessão e foram expressos no anexo 1 da minuta do Contrato (peça 308 - p. 7, 12, 19, 25, 31, 38 e 45). São listados abaixo os requisitos para cada um dos TPPs.

Tabela 9 – Requisitos Mínimos de Funcionamento dos 7 TPPs

Requisitos / TPPs	Aracaju	Belém	Cananéia	Manaus	Natal	Santos	Vitória
Capacidade de atracação simultânea	4 embarcações	6 embarcações	2 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal	26 embarcações	3 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal	2 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal	2 embarcações industriais e 2 embarcações de pesca artesanal
Regra de ocupação do píer	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Regra de tarifação sobre estadia		Sim		Sim			
Abrigo do sol e da chuva de área igual a 50% do píer flutuante para a exposição de pescados				Sim			
Espaço mínimo de 700 m ² destinado à comercialização de pescados				Sim			
Capacidade de desembarque	187 t/mês de peixes e atuns e 189 t/mês de camarões	1.640 t/mês de peixes e camarões	De peixes e camarões, 116 t/mês para frota industrial e 49 t/mês, artesanal	2.761 t/mês de peixes	De peixes e atuns, 141 t/mês para frota industrial e 93 t/mês, artesanal	De peixes e camarões, 1.123 t/mês para frota industrial e 15 t/mês, artesanal	*
Lavagem, seleção, acondicionamento p/ transporte e expedição	187 t/mês de peixes e atuns e 95 t/mês de camarões de pesca	1.640 t/mês de peixes e camarões	111 t/mês de peixes e atuns e 55 t/mês de camarões	935 t/mês de peixes	De peixes e atuns, 141 t/mês para frota industrial e 93 t/mês, artesanal	De peixes, 816 t/mês para frota industrial e 8 t/mês, artesanal	222 t/mês de peixes e 74 t/mês de camarões
Infraestrutura de expedição	2 caminhões baú ou similares	6 caminhões baú ou similares	2 caminhões baú ou similares	3 caminhões baú ou similares	*	4 caminhões baú ou similares	2 caminhões baú ou similares
Produção e oferta mínima de gelo	608 t/mês	2.464 t/mês	333 t/mês	2.669 t/mês	464 t/mês	1.134 t/mês	381 t/mês
Oferta mínima de combustível	229 mil litros/mês	614 mil litros/mês	108 mil litros/mês		120 mil litros/mês	510 mil litros/mês	192 mil litros/mês
Fornecimento mínimo de água	449 m ³ / mês	183 m ³ / mês	117 m ³ / mês	463 m ³ / mês	*	373 m ³ / mês	248 m ³ / mês
Fornecimento de energia elétrica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Prazo p/ atendimento de todos os requisitos mínimos	1,5 ano	8 anos	2 anos	3 anos	3 anos	3 anos	4 anos
---	---------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

* Conforme expresso nos parágrafos 30 e 31 deste relatório, na confrontação interna dos documentos editalícios, há divergências para esses requisitos mínimos dos TPPs de Natal e Vitória

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do anexo 1 da minuta do Contrato (peça 308 - p. 7, 12, 19, 25, 31, 38 e 45)

III.2.g. Investimentos Estimados para os TPPs

55. Os projetos de concessão preveem a realização de investimentos em obras civis, equipamentos e ambientais. Essas inversões serão de responsabilidade das futuras concessionárias. Os investimentos obrigatórios são aqueles necessários ao atendimento das atividades denominadas essenciais, conforme preceitua a subcláusula 18.2 da minuta do Contrato (peça 307, p. 30) e estão relacionados também com o cumprimento dos requisitos mínimos acima citados. Grande parte dos investimentos deverá ser concretizada no início do período da concessão, mas estão projetados também recursos para a conservação e reposição de ativos nos anos seguintes.

Tabela 10 – Investimentos Projetados para os TPPs

TPPs / Capex*	Capex Inicial	Capex de Manutenção
Aracaju	R\$ 4.151.861,49	R\$ 1.878.698,00
Belém	R\$ 16.164.780,81	R\$ 6.113.601,17
Cananéia	R\$ 1.186.265,43	R\$ 185.821,56
Manaus	R\$ 7.967.225,15	R\$ 3.265.319,01
Natal	R\$ 9.626.735,14	R\$ 3.392.317,20
Santos	R\$ 9.593.639,67	R\$ 2.188.062,41
Vitória	R\$ 4.321.069,12	R\$ 2.363.246,90

*Capex = Capital Expenditure ou Despesas de Capital

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (células C8 e C9 das planilhas ‘Resumo’ e, no caso dos TPPs de Cananéia e Santos, células T5 e T11 a AM11 da planilha ‘1.2.3 Capex’; e células T5 e T11 a AM11 da planilha ‘1.1.3 Capex’ - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira e Modelagem Financeira\Revisão)

III.2.h. Capital Social Exigido das Concessionárias e Garantias das Propostas

56. Em até cinco dias úteis antes da data prevista para assinaturas dos contratos, as concessionárias deverão subscrever e integralizar em dinheiro o valor contratualmente determinado para o capital social da Sociedade de Propósito Específico (SPE) especificamente criada para prestar os serviços em cada TPP. O montante desse capital social poderá ser reduzido em até 50% desde que sejam cumpridos os requisitos mínimos exigidos das concessionárias para a operação dos terminais pesqueiros (subcláusula 7.2.3 da minuta do Contrato, peça 307, p. 11).

57. Em linha com o que disciplina o § 3º do art. 31 da Lei 8.666, o valor do capital social mínimo requerido da concessionária não poderá exceder 10% do valor do contrato. Conforme se verifica na tabela abaixo, em relação a esse critério legal há conformidade dos projetos de concessão dos 7 TPPs.

Tabela 11 – Capital Social Requerido para os TPPs

TPP	Valor do Capital Social Mínimo	% Capital Social Mínimo / Valor do Contrato
-----	--------------------------------	---

<i>Aracaju</i>	<i>R\$ 1.607.885,00</i>	<i>1,6%</i>
<i>Belém</i>	<i>R\$ 4.031.546,00</i>	<i>1,5%</i>
<i>Bloco Cananéia – Santos</i>	<i>R\$ 3.686.187,00</i>	<i>2,1%</i>
<i>Manaus</i>	<i>R\$ 3.662,478,00</i>	<i>2,2%</i>
<i>Natal</i>	<i>R\$ 3.783.057,00</i>	<i>2,2%</i>
<i>Vitória</i>	<i>R\$ 1.068.561,00</i>	<i>2,5%</i>

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nas subcláusulas 4.1 e 18.1.4 da minuta do Edital (peça 306, p. 7 e 29)

58. Em termos de lastro aos eventos relacionados ao processo de concessão, os licitantes deverão apresentar uma Garantia de Proposta numa quantia equivalente à estipulada na subcláusula 16.1 da minuta do Edital (peça 306, p. 24). De acordo com o que se depreende da tabela a seguir, os valores das Garantias de Propostas estão conformes com o inciso III do art. 31 da Lei 8.666, que diz que os montantes dessas garantias estão limitados a 1% dos valores dos contratos.

Tabela 12 – Garantias de Propostas Definidas para os TPPs

TPP	Valor da Garantia de Proposta	% Garantia de Proposta / Valor do Contrato
<i>Aracaju</i>	<i>R\$ 497.182,85</i>	<i>0,51%</i>
<i>Belém</i>	<i>R\$ 1.377.559,44</i>	<i>0,51%</i>
<i>Bloco Cananéia – Santos</i>	<i>R\$ 901.410,81</i>	<i>0,51%</i>
<i>Manaus</i>	<i>R\$ 853.210,68</i>	<i>0,50%</i>
<i>Natal</i>	<i>R\$ 851.477,37</i>	<i>0,50%</i>
<i>Vitória</i>	<i>R\$ 227.880,22</i>	<i>0,53%</i>

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados constantes nas subcláusulas 4.1 e 16.1 da minuta do Edital (peça 306, p. 7 e 24)

III.2.i. Estudos de Demanda Prevista para os 7 TPPs

59. A projeção da demanda de pescados nos TPPs em concessão não se assenta numa base estatística robusta porque: a) os dados disponíveis da produção pesqueira nacional são temporalmente dispersos, espacialmente restritos e foram coletados por metodologias diferentes; b) o último Boletim Estatístico da Pesca foi publicado no distante 2011; e c) houve frequentes mudanças institucionais e de atribuições da gestão pesqueira no Brasil nos últimos 15 anos.

60. Em função da fragilidade estatística do conjunto de dados pesqueiros que pudesse ancorar uma previsão fundamentada da demanda nos terminais, a consultoria que produziu os estudos que subsidiam os projetos de concessão recorreu a fontes bibliográficas, números esparsos, entrevistas e visitas às localidades dos TPPs.

61. Os principais temas das entrevistas para balizar as estimativas de demandas foram: forma de atendimento dos pescadores; frota pesqueira; volumes de pesca médios por embarcação; arranjos institucionais dos armadores e tripulação pesqueira; tipos de pescado; formas de acondicionamento; quantidade de suprimentos das embarcações; movimentos de fomento à atividade pesqueira nos estados e municípios; problemas operacionais no tratamento do pescado; principais mercados de destinação; preços de serviços em terminais pesqueiros; e sazonalidade da pesca.

62. Para mitigar a importância dessa ausência de assertividade nos levantamentos projetados de demanda futura de pescados nos TPPs, é prudente lembrar que esses estudos não têm efeito vinculante nas concessões dos terminais. Em outras palavras, tais estimativas não são imperativas e

apenas referenciam uma determinada construção dos fluxos de caixa pelo poder concedente. Os participantes do processo licitatório, caso julguem apropriado, podem fazer estudos de demanda próprios, a partir de cenários alternativos, para definirem seus lances nos leilões.

63. Na tabela abaixo pode ser visualizado o comportamento médio da demanda de pescados esperada para os TPPs em concessão que foi utilizado na modelagem financeira dos empreendimentos.

Tabela 13 – Demanda Média Anual (ton) Prevista para os 7 TPPs

TPPs / Demanda	Aracaju	Belém	Cananéia	Manaus	Natal	Santos	Vitória
Pescado Artesanal	167	11.007	201	15.040	799	66	215
Pescado Industrial	203	1.665	800		487	5.332	675
Psicultura				1.233			
Camarão Pesca	1.160	2.935	262			945	512
Camarão Carcinicultura	750				730		
Atum	1.119				2.757		
TOTAL	3.399	15.607	1.263	16.273	4.773	6.343	1.402

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados das planilhas 'Demanda' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)

64. Em consequência da projeção estipulada para a tonelagem média de pescados que transitariam em cada um dos TPPs, também se estima, de maneira associada, a quantidade e/ou volume de insumos que seriam fornecidos pelos terminais, contribuindo para gerar receitas para esses negócios. Essas estimativas estão expressas na tabela em sequência.

Tabela 14 – Média Anual de Fornecimento de Insumos Projetada para os 7 TPPs

TPPs / Insumo	Aracaju	Belém	Cananéia	Manaus	Natal	Santos	Vitória
Fornecimento de gelo (ton)	8.185	28.691	3.403	17.148	11.635	9.448	3.317
Fornecimento de água (m³)	4.358	1.528	995	2.523	2.789	2.443	1.793
Fornecimento de combustível (m³)	2.173	4.858	1.454		3.370	2.967	1.268

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados das planilhas 'Demanda' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255 - itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod\unidades\DT-3\Auditorias\Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0\Modelagem Financeira)

III.2.j. Preços, Preços-Teto, Receitas, Despesas e Lucros

65. Conforme dispõe a subcláusula 16.4 da minuta do Contrato (peça 307, p. 27), os preços para a utilização dos 7 TPPs pelos usuários serão livremente definidos pela concessionária, salvo se especificados preços-tetos para determinados produtos e ressalvadas as hipóteses de preços comprovadamente abusivos, quando essa liberdade poderá ser restringida pelo poder concedente.

66. Em algumas atividades, foi colocado um limite no preço que poderá ser cobrado pelas futuras concessionárias. Nos casos dos TPPs de Cananéia, Manaus e Vitória, foi estabelecido um preço-teto de R\$ 0,15 para o quilo do pescado desembarcado e de R\$ 0,24 para o quilo do gelo associado a atividades relacionadas com o desembarque de pescado. Nos TPPs de Santos e Natal, esse limite será praticado para as atividades no âmbito da pesca artesanal, sendo que, no TPP de

Natal, o quilo do gelo tem um preço-teto de R\$ 0,23. Para os TPPs de Aracaju e Belém, não foram estipulados preços-teto (anexo 1 da minuta do Contrato, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

67. Para subsidiar a elaboração dos fluxos de caixa dos empreendimentos, tanto os preços-teto como os outros preços relevantes foram definidos a partir de pesquisa de mercado (entrevistas), sendo estes últimos elencados conforme abaixo para cada um dos 7 TPPs.

Tabela 15 – Preços Adotados para Balizar os Fluxos de Caixa dos 7 TPPs

Preços / TPPs	Aracaju	Belém	Cananéia	Natal	Manaus	Santos	Vitória
<i>Aguada (m³)</i>	R\$ 38,56		R\$ 33,40	R\$ 24,22	R\$ 35,00	R\$ 45,00	R\$ 21,50
<i>Margem de comercialização do combustível (l)</i>	R\$ 0,17	R\$ 0,20	R\$ 0,30	R\$ 0,21		R\$ 0,30	R\$ 0,30
<i>Seleção e higienização (kg)</i>	R\$ 0,20	R\$ 0,10		R\$ 0,20	R\$ 0,20	R\$ 0,20	
<i>Seleção e higienização – atuns e afins – exportação (kg)</i>				R\$ 1,60			
<i>Seleção e higienização – atuns e afins – mercado interno (kg)</i>	R\$ 0,55			R\$ 0,60			
<i>Seleção e higienização – carcinicultura (kg)</i>	R\$ 1,00			R\$ 1,00			
<i>Beneficiamento de pescado (kg)</i>		R\$ 0,12					
<i>Beneficiamento de camarão – descabeçamento (kg)</i>	R\$ 0,125						
<i>Beneficiamento de camarão – filetagem (kg)</i>	R\$ 0,25						
<i>Armazenamento refrigerado (kg)</i>	R\$ 0,31	R\$ 0,12		R\$ 0,31	R\$ 0,12	R\$ 0,10	
<i>Armazenamento + congelamento (kg)</i>	R\$ 1,15	R\$ 0,84		R\$ 1,15		R\$ 0,84	
<i>Aluguel de áreas (m²/mês)</i>	R\$ 45,94	R\$ 20,00			R\$ 35,00	R\$ 70,00	
<i>Aluguel de áreas (unidade / ano)</i>			R\$ 12 mil	R\$ 18 mil			R\$ 12 mil
<i>Estacionamento (período de 4h)</i>	R\$ 5,00		R\$ 5,00	R\$ 5,00		R\$ 10,00	R\$ 10,00
<i>Atracação no cais – estadia, manutenção (período de 6h)</i>				R\$ 200,00	R\$ 10,00		R\$ 200,00

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)

68. Considerando o volume de prestação de serviços projetado para cada atividade dos 7 TPPs e os preços a serem cobrados por essas atividades, chega-se ao montante das receitas estimadas para serem obtidas durante o período da concessão desses terminais. Na tabela a seguir, pode-se antever a importância relativa que cada atividade terá para a geração de recursos dos 7 TPPs, tendo em conta as peculiaridades e vocações de cada um deles. É de se registrar que o fornecimento de gelo é o maior responsável pela entrada de receitas previstas em praticamente todos os terminais.

Tabela 16 – Receita Média Anual e Participação Relativa das Atividades na Receita dos 7 TPPs

TPPs	Aracaju	Belém	Cananéia	Natal	Manaus	Santos	Vitória
Atividades	Participação Relativa da Atividade na Receita Média Anual do TPP (%)						
<i>Descarga</i>	8%	17%	10%	7%	27%	14%	10%
<i>Seleção e Higienização</i>	31%	12%		35%	13%	14%	
<i>Beneficiamento Pescado</i>		1%					
<i>Beneficiamento Camarão</i>	2%						
<i>Armazenamento</i>	6%	9%		14%	2%	8%	
<i>Fornecimento de Gelo</i>	38%	51%	52%	32%	54%	37%	61%
<i>Fornecimento de Água</i>	3%	0,3%	2%	1%	1%	1%	2%
<i>Fornecimento Combustível</i>	8%	7%	22%	8%		13%	18%
<i>Aluguel de Áreas</i>	3%	3%	12%	1%	3%	10%	3%
<i>Estacionamento</i>	1%		2%	1%		1%	2%
<i>Atracação</i>				1%	0,4%	2%	4%
TOTAL DA RECEITA MÉDIA ANUAL (R\$ MIL)	4.915	13.612	1.975	8.515	8.497	6.917	2.153

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do Relatório 4 – Modelagem Financeira (peças 60, 109, 142, 170, 194 e 255)

69. Do lado das despesas antevistas para os 7 TPPs, supõe-se que os gastos com pessoal, energia elétrica e tributos serão os que mais onerarão o funcionamento dos terminais. O peso relativo de cada um dos grandes grupamentos de despesas que compõem o fluxo de caixa futuro dos TPPs em concessão é ilustrado pelos números listados na tabela abaixo.

Tabela 17 – Despesa Média Anual e Participação Relativa no Total das Despesas dos 7 TPPs

TPPs / Grupamento de Despesas	Aracaju	Belém	Cananéia	Natal	Manaus	Santos	Vitória
	Participação Relativa do Grupamento de Despesas no Total Anualmente Gasto em Média no TPP (%)						
<i>Deduções Tributárias</i>	13%	12%	11%	13%	11%	12%	10%
<i>Despesas de Pessoal</i>	39%	19%	25%	37%	30%	28%	19%
<i>Energia Elétrica</i>	12%	29%	16%	14%	26%	16%	23%
<i>Água</i>	7%	5%	5%	3%	8%	9%	3%
<i>Segurança</i>	5%	5%	13%	5%	3%	6%	10%
<i>Despesas Ambientais</i>	3%	2%	8%	2%	4%	2%	6%
<i>Jurídico / Contábil</i>	2%	1%	2%	1%	1%	2%	3%
<i>Manutenção</i>	4%	5%	6%	6%	4%	3%	6%
<i>Outros Custos</i>	5%	6%	9%	6%	4%	4%	6%
<i>CSLL + IR</i>	3%	6%	1%	4%	2%	7%	0%
<i>Depreciação</i>	7%	10%	4%	9%	7%	11%	14%
TOTAL DA DESPESA MÉDIA ANUAL (R\$ MIL)	4.557	11.806	1.896	7.666	7.960	6.018	2.337

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da planilha '1. MF' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod/unidades/DT-3/Auditorias/Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0/Modelagem Financeira/Revisão)

70. No cotejo entre receitas e despesas médias anuais estimadas dos terminais pesqueiros, obtém-se a hierarquia da lucratividade prevista para os 7 TPPs, que pode ser visualizada na sequência.

Tabela 18 – Lucro Médio Anual e Hierarquia da Lucratividade Projetada dos 7 TPPs

Receitas, Despesas e Lucros / TPPs	Receita Média Anual R\$ mil (a)	Despesa Média Anual R\$ mil (b)	Lucro Médio Anual R\$ mil (c)	Lucratividade (c / a)	Ranking de Lucratividade
Belém	13.612	11.806	1.806	13,3%	1º
Santos	6.917	6.018	899	13,0%	2º
Natal	8.515	7.666	849	10,0%	3º
Aracaju	4.915	4.557	358	7,3%	4º
Manaus	8.497	7.960	537	6,7%	5º
Cananéia	1.975	1.896	79	4,0%	6º
Vitória	2.153	2.337	-184	-8,0%	7º

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados da planilha '1. MF' do anexo 1 do Relatório 4 – Modelagem Financeira (itens não digitalizáveis, localizados no endereço sarqprod/unidades/DT-3/Auditorias/Concessão de 7 TPP - TC 025.714-2021-0/Modelagem Financeira/Revisão)

III.2.k. Situação Ambiental e de Sanidade dos 7 TPPs

71. No material disponibilizado pelo poder concedente, os Relatórios 3 – Estudos Ambientais e de Sanidade (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249) consolidam as informações ambientais e de sanidade de cada um dos 7 TPPs.

72. De acordo com a Lei 10.165/2000, anexo VIII, os TPPs (enquadráveis nas categorias 'Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas' e 'Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio') são considerados possuidores de atividades potencialmente poluidoras e, portanto, são passíveis de licenciamento ambiental. São três os tipos de licenças ambientais: a) Licença Prévia, que avalia a localização e a viabilidade ambiental do negócio; b) Licença de Instalação, que autoriza a execução das obras; e c) Licença de Operação, que permite o funcionamento do empreendimento.

73. O Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), controlado pelo Ibama, é o registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental, tais como a preparação de pescados. O Certificado de Regularidade é a certidão pela qual o Ibama atesta a conformidade com as obrigações decorrentes do CTF/APP, das quais as mais significativas são: a) emitir o Relatório Anual de Atividades; b) renovar o Certificado de Regularidade a cada três meses; e c) pagar trimestralmente a Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental.

74. Passivos ambientais são danos causados ao meio ambiente em razão de condutas adotadas por um empreendimento. A ocorrência de passivos pode ser acidental ou estar associada a operações inadequadas. O consórcio encarregado de realizar os estudos que dão suporte às concessões dos 7 TPPs investigou e avaliou preliminarmente dois tipos de passivos nos terminais: os decorrentes de áreas degradadas e os resultantes de áreas contaminadas.

75. Todo estabelecimento que realize o comércio interestadual ou internacional de produtos de origem animal deve estar registrado no Serviço de Inspeção Federal (SIF), pertencente ao MAPA. O selo SIF atesta que o produto está certificado sanitariamente para o consumidor, em linha com o que regram as legislações nacionais e internacionais da área.

76. A seguir, encontra-se uma tabela que sintetiza os aspectos mais relevantes da condição ambiental e de sanidade dos 7 TPPs.

Tabela 19 – Síntese da Situação Ambiental e de Sanidade dos 7 TPPs

TPP	Licenciamento Ambiental	Cadastro Técnico Federal do Ibama	Passivos Ambientais	Selo SIF
Aracaju	Licença de Instalação emitida pela Administração Estadual de Meio Ambiente (Adema) e válida até fev/2024	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Não tem	Não possui
Belém	A Licença de Instalação emitida pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) expirou em set/2018	Não possui	Duas áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação	Não possui
Cananéia	A atividade de desembarque de pescado é isenta de licenciamento, mas, para a fabricação de gelo, é exigido o conjunto das licenças	Não possui	Sete áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação e duas áreas com irregularidades físicas ou degradadas	Não possui
Manaus	Não possui	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Uma área contaminada ou suspeita ou com potencial de contaminação	Não possui
Natal	Licença de Instalação emitida pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema) e válida até maio/2025	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Uma área contaminada ou suspeita ou com potencial de contaminação e sete áreas com irregularidades físicas ou degradadas	Não possui
Santos	Em mar//2017, a Cia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) emitiu o Certificado de Atividade Isenta de Licenciamento para a atividade de apoio à pesca em água salgada	Possui, mas o Certificado de Regularidade está vencido	Cinco áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação e uma área com irregularidades físicas ou degradada	Não possui
Vitória	Não possui	Não possui	Sete áreas contaminadas ou suspeitas ou com potencial de contaminação	Não possui

Fonte: elaborado pela auditoria do TCU a partir de dados do Relatório 3 – Estudo Ambiental e de Sanidade (peças 53, 104, 136, 165, 189, 219 e 249)

77. Por fim, é necessário realçar que é obrigação das futuras concessionárias cumprir todas as normas e exigências legais ambientais, cabendo a elas a obtenção e pagamento dos custos, quando aplicável, de todas as licenças, permissões e autorizações exigidas para a execução plena do objeto das concessões (minuta do Contrato revisada, subcláusula 11.2.n, peça 307, p. 18).

III.2.1. Recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro

78. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão será feita de modo a tornar nulo o Valor Presente Líquido da diferença entre os fluxos de caixa estimados ou passados sem e com o impacto do evento que criou a necessidade de recomposição da justiça

financeira do instrumento contratual. Modificação no prazo da concessão, alteração de encargos e obrigações da concessionária e/ou realização de pagamento de dinheiro são as ações que podem ser utilizadas para se atingir a aludida recomposição (subcláusulas 22.6. e 21.4. da minuta do Contrato – peça 307, p. 40 e 38).

79. *Podem ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão os acontecimentos cujo riscos sejam de responsabilidade do poder concedente e que impliquem alteração relevante de custos ou receitas da concessionária (subcláusula 20.1 da minuta do Contrato – peça 307, p. 32). Do outro lado, a solicitação pelo poder concedente de refazimento de obras que não estejam em consonância com os parâmetros e requisitos contratuais não enseja a recomposição de equilíbrio econômico-financeiro em prol da concessionária (subcláusula 19.6 da minuta do Contrato – peça 307, p. 32). Além disso, a substituição dos Bens Reversíveis não autoriza o pleito de recomposição por nenhuma das partes (subcláusula 23.7 da minuta do Contrato – peça 307, p. 43).*

III.2.m. Prestação de Informações e Mensuração de Desempenho

80. *Durante o período da concessão, caberá à concessionária prestar as seguintes informações, dentre outras: a) periodicamente, a quantidade e fluxo de usuários, segregado por modalidade de pescador; o valor arrecadado, discriminado por tipo de atividade; a quantidade de pescado por tonelada para as principais espécies; e b) trimestralmente, até 30 dias depois do fim do trimestre, as demonstrações financeiras desse intervalo temporal (subcláusulas 11.2.s. e 11.2.t. da minuta do Contrato – peça 307, p. 19 e 20).*

81. *Para aferir a qualidade dos serviços prestados pela concessionária, há um Sistema de Mensuração de Desempenho, subdividido em Sistema de Mensuração de Atendimento aos Requisitos Mínimos e Sistema de Mensuração de Desempenho de Infraestrutura e Sanidade. O primeiro contém um indicador, o Atendimento dos Requisitos Mínimos, e o segundo, dois: Manutenção e Conservação das Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 81).*

82. *O indicador de Atendimento dos Requisitos Mínimos tenciona medir se foram cumpridos os requisitos mínimos contratualmente estabelecidos para a prestação de serviços e oferta de produtos pelos TPPs. Operacionalmente, os requisitos mínimos precisam ser providos pelas concessionárias em caráter contínuo no período mínimo de um turno funcionando e com disponibilidade de, no mínimo, 90% do tempo. Além desse critério de controle do funcionamento e de disponibilidade do terminal pesqueiro, uma pesquisa anual sobre a satisfação dos usuários também comporá o indicador de Atendimento dos Requisitos Mínimos, sendo a avaliação atribuída a esse indicador a mescla do apurado nesses mecanismos de controle e pesquisa. Caso a nota associada a esse indicador não atinja um determinado nível, poderá haver a redução do prazo de vigência do Contrato de Concessão (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 81 a 84 e 91 a 93).*

83. *No caso do indicador Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP, haverá fiscalizações pelo poder concedente, ao menos uma vez ao ano, nas quais serão valorados os seguintes itens: cais, pier flutuante, salão de recepção do pescado, câmara de expedição do pescado fresco, pátio de carga dos caminhões, sistema de fabricação e fornecimento de gelo, sistema de abastecimento de embarcações, centro de manipulação do pescado fresco, mobiliário, iluminação, limpeza, existência de licença ambiental, segurança e tempestividade nas respostas às diligências do poder concedente. A nota desse indicador será uma média ponderada das respostas ao Questionário de Fiscalização (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 85, 91, 93 e 94).*

84. *Finalmente, para o indicador de Atendimento aos Padrões de Sanidade, será considerado se o terminal pesqueiro atende aos critérios estabelecidos pela autoridade de inspeção sanitária (municipal, estadual ou federal), se recebeu alguma multa ou notificação dessa autoridade e se tomou as providências para a obtenção ou regularização das licenças ambientais. A média ponderada das avaliações das respostas a esses três quesitos determinará o resultado vinculado a esse indicador*

(anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 85, 86, 91 e 95);

85. A mensuração do Desempenho de Infraestrutura e Sanidade será fruto da combinação das notas dos indicadores Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade (com peso ponderado de 60% para o primeiro e de 40% para o segundo). Aqui também uma nota abaixo de certo limite provocará uma diminuição do prazo de vigência do Contrato de Concessão. Contudo, ao contrário do que ocorre com o indicador de Atendimento dos Requisitos Mínimos, nessa composição dos indicadores de desempenho (Infraestrutura e Sanidade), poderá ocorrer, em caso de uma nota acima de determinado patamar, uma compensação de aumento do prazo de vigência do Contrato de Concessão se esse prazo tiver sido anteriormente reduzido (anexo 2 da minuta do Contrato, peça 307, p. 86 a 88).

III.3. Análise dos Riscos dos Projetos de Concessão dos 7 TPPs

86. Para balizar as contribuições do TCU para o aperfeiçoamento dos projetos de concessão dos 7 TPPs, foi efetivado um exame dos riscos associados a esses projetos. Três dos riscos inicialmente detectados foram sanados pela interlocução com o poder concedente, que, em função dessa interlocução, realizou ajustes nos documentos editalícios, reencaminhando-os ao Tribunal.

87. Os riscos debelados foram os de: a) nos casos relevantes, não dar o alcance normativamente devido para os créditos tributários de PIS / Cofins nos fluxos de caixa dos empreendimentos; b) no anexo 1 da minuta do Contrato, haver erros, omissões e contradições na conceituação das atividades demandadas para os TPPs e na definição dos requisitos mínimos exigidos para o funcionamento dos terminais pesqueiros, o que, se não sanado, prejudicaria o controle adequado do cumprimento, pelas concessionárias, do pacto contratual; e c) ocorrerem fragilidades conceituais e quantitativas na definição dos valores de outorga das concessões dos 7 TPPs. Ainda assim, permaneceram os riscos abaixo descritos e para os quais sugerimos os encaminhamentos para melhor lidar com eles.

III.3.a. Risco de Insuficiências no Sistema de Mensuração de Desempenho das Concessões

88. A Lei 8.987/1995, em seu art. 3º, estabelece que as concessões estarão sujeitas à fiscalização pelo poder concedente, a quem incumbe avaliar permanentemente a prestação do serviço concedido, segundo o inciso I do art. 29 da mesma lei.

89. Essa lei, que regulamenta a concessão dos serviços públicos, disciplina no seu art. 6º que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, sendo serviço adequado aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

90. No caso de uma concessão de serviço público, tão ou mais importante do que o processo licitatório em si é a maneira pela qual a concessão vai ser controlada e administrada em prol do interesse público durante o longo período (no caso, 20 anos) pelo qual ela vai se estender. Na situação específica dos projetos de concessão aqui analisados, proporcionalmente falando, a relevância da governança futura do empreendimento é ainda maior porque o foco principal não é o volume de recursos que vai se arrecadar quando da concorrência pelas concessões, e sim, o funcionamento adequado e proveitoso dos terminais pesqueiros públicos.

91. A mensuração do desempenho das concessionárias tem papel central na governança dos TPPs, podendo, inclusive, a depender de como possam vir a ser as avaliações das concessionárias, implicar a redução dos prazos dos contratos de concessão. Portanto, é essencial que não haja distorções metodológicas que venham a desvirtuar essa avaliação.

92. Conforme já reportado neste relatório, a mensuração de desempenho das futuras concessionárias será realizada por meio de dois sistemas: a) o de mensuração de atendimento aos requisitos mínimos, fazendo-se uso de um indicador homônimo; e b) o de mensuração de desempenho de infraestrutura e sanidade, através de uma mescla ponderada dos indicadores Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade.

93. *O desempenho anual das concessionárias relativo ao atendimento dos requisitos mínimos será verificado por dois mecanismos: a) avaliação pelo poder concedente do atendimento / provimento dos requisitos mínimos em caráter contínuo no período mínimo de um turno funcionando e com disponibilidade de, no mínimo, 90% do tempo (subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada; peça 307, p. 81); e b) resultado da pesquisa de Satisfação de Usuários.*

94. *Na subcláusula 2.3.1 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 82), é disposto que a avaliação pelo poder concedente da disponibilidade temporal dos requisitos mínimos de funcionamento dos TPPs será efetivada por verificação in loco das instalações e poderá considerar resultados das análises comparativas das Pesquisas de Satisfação de Usuários, por informações decorrentes de estatísticas de pesca e por índices de disponibilidade de equipamentos, entre outros critérios. Todavia, os parâmetros de controle e as tábuas de mensuração dessa avaliação são insuficientemente especificados. Algumas indagações ficam sem resposta no exame desse item do Sistema de Mensuração de Desempenho. Por exemplo: a) as visitas do poder concedente para analisar o atendimento ou não dos requisitos mínimos serão avisadas ou não à concessionária? b) como será feita a fiscalização de disponibilidade temporal dos TPPs nos períodos nos quais o poder concedente não estiver em visita de controle aos terminais? c) caso esse controle seja apenas amostral, como essa amostra estará quantitativamente distribuída ao longo do ano? d) haverá algum tipo de controle à distância da disponibilidade dos terminais? se sim, a fonte da informação será algum sistema eletrônico ou um representante autorizado? e) de que maneira as análises comparativas das pesquisas de Satisfação de Usuários poderão ajudar a balizar a avaliação sobre os requisitos mínimos de operação dos TPPs? f) como será a régua para vincular as estatísticas de pesca ao indicador aqui tratado? e g) como será elaborado e quem será o responsável por construir o índice de disponibilidade de equipamentos.*

95. *Em alusão a essas alegações, na Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME, a SAP/MAPA e a SPPI expressaram que, para evitar qualquer interpretação subjetiva indevida e tendo em conta o reconhecimento da inexecutabilidade da fiscalização da disponibilidade temporal dos TPPs, será alterado o conteúdo da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato (peça 317, p.3). Em consequência dessa mudança projetada, também foi modificado o teor de parte da determinação derivada do risco examinado nestes parágrafos.*

96. *Em relação à pesquisa de Satisfação de Usuários, as subcláusulas 2.14 e 2.15 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 83 e 84) estabelecem que o prazo de vigência da concessão será reduzido em quatro meses caso o resultado da pesquisa seja inferior ao nível 'Satisfatório' e a concessionária tenha atendido aos requisitos mínimos com disponibilidade ao menos de 90%. Entretanto, na tabela 2 do anexo 2 dessa mesma minuta (peça 307, p. 91), o conceito 'Satisfatório' está associado apenas ao valor '6' e a média final consolidada da pesquisa pode se dar no contínuo de '0' a '10'. Nesse sentido, como o conceito 'Bom' também está vinculado somente ao valor '8' e o conceito 'Ruim' se resume unicamente ao valor '3', não fica esclarecido se à faixa de valores de '6,1 a 7,9' se atribui o conceito 'Satisfatório' ou 'Bom' e, analogamente, qual conceito, 'Ruim' ou 'Satisfatório', está alinhado com a faixa de valores de '3,1 a 5,9'.*

97. *Além de se definir faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - 'Muito Bom', 'Bom', 'Satisfatório', 'Ruim' e 'Péssimo' – para mensurar o atingimento ou não do nível 'Satisfatório', constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, deve-se também considerar a média dessas faixas de valores, a fim de possibilitar o cálculo do indicador P, observado na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato. Ou seja, para se atender o que está preceituado no documento contratual, a tabela 2 do anexo 2 desse documento precisaria conter, distintamente, tanto as faixas de valor quanto as médias dessas faixas atribuídas aos conceitos da pesquisa de Satisfação de Usuários. Finalmente, em coerência com o disposto nas definições relacionadas a essa pesquisa, cumpre ressaltar que não deve ser imputado nenhum valor (nem mesmo o valor zero) às respostas neutras 'não sabe / não utilizou / não se aplica', de maneira a não haver distorção na apuração matemática dos resultados.*

98. Ainda em referência à pesquisa de Satisfação de Usuários, nos itens 2.7 e 2.9 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 82 e 83), há alusão à possibilidade de resposta ‘não utilizou / não sabe’ para esse questionário. Contudo, no modelo do questionário, constante na tabela 5 do anexo 2 da minuta do contrato revisada (peça 307, p. 92 e 93), não se encontra esse tipo de resposta. Além disso, deveria ser acrescentada, no mesmo bloco, a possibilidade de resposta ‘não se aplica’, já que, por exemplo, no caso do TPP de Manaus, por ausência do serviço avaliado, não caberia a pergunta ‘8. Como você avalia a disponibilidade da atividade de abastecimento de combustível para as embarcações?’

99. Em relação ao atendimento dos requisitos mínimos, como já expresso neste relatório, no caso do TPP de Natal, quanto à infraestrutura de expedição, o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38) estabelece três caminhões baú ou similares, enquanto o relatório 4 (peça 299, p. 9) fala em dois caminhões baú ou similares. Ademais, sobre o fornecimento mínimo de água, o volume seria de 166 m³/mês segundo o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), em contraste com os 116 m³/mês indicados no relatório 4 (peça 299, p. 9)

100. Ainda tratando dos requisitos mínimos, permanece uma divergência nos documentos relacionados ao TPP de Vitória. No item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45), exige-se o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, definição diferente da constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado (peça 302, p. 9), onde se encontra uma exigência diversa de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal.

101. No tocante às atividades previstas para o TPP de Vitória, ‘aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira’ (item 2.3.f) e ‘aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca’ (item 2.2.e) são consideradas, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória no anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 44), enquanto no relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) e no relatório 4 (peça 302, p. 10), são, inversamente, classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

102. O Sistema de Mensuração de Desempenho precisa ser claro, objetivo e autoexplicativo, para assegurar que a governança da concessão seja transparente e minimizar eventuais conflitos entre poder concedente e concessionária na interpretação das regras de avaliação, especialmente quando o não cumprimento dessas regras pode, inclusive, acarretar a diminuição do prazo de vigência da concessão.

103. **Portanto, sugere-se determinar à SAP/MAPA e à SPPI, com fundamento nos art. 3º, 6º e inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995, que corrigissem as insuficiências do Sistema de Mensuração de Desempenho das concessões, adotando-se as seguintes medidas:**

a) **ajuste da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato, de modo que se evite a inclusão de compromissos contratuais com objetividade insuficiente e/ou potencialmente inexequíveis, tais como a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos TPPs;**

b) **em referência à pesquisa de Satisfação de Usuários: I) na Tabela 2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 91), definição das faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - ‘Muito Bom’, ‘Bom’, ‘Satisfatório’, ‘Ruim’ e ‘Péssimo’ – para balizar o atingimento ou não do nível ‘Satisfatório’, constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, e estipulação da média dessa faixa de valor para subsidiar o cálculo do indicador P, existente na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato; II) na Tabela 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 92), inclusão das possibilidades de resposta ‘não sabe / não utilizou / não se aplica’ no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário;**

c) **quanto ao TPP de Natal, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38), que estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, e o relatório 4 (peça 299, p. 9), no qual se fala em dois caminhões**

baú ou similares; e b) o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), que define o volume de 166 m³/mês como fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m³/mês indicados no relatório 4 (peça 299, p. 9);

d) quanto ao TPP de Vitória, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45), no qual se exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, e o constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado (peça 302, p. 9), onde se encontra uma exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal; b) os itens 2.3.f. / 2.2.e., que afirmam que as atividades ‘aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira’ e ‘aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca’ são, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato - peça 308, p. 44), e o relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) / relatório 4 (peça 302, p. 10), que, em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

104. Na Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), encaminhada pelos ofícios 1680/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), houve concordância com os princípios da deliberação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a determinação em razão de: a) seu significado para a viabilização dos empreendimentos; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.

105. Supõe-se que, concretizadas essas deliberações, haverá mais chances de uma boa governança dos TPPs em concessão, assegurando-se que o Sistema de Mensuração de Desempenho seja mais robusto, transparente e esclarecedor, tanto para o avaliador quanto para o avaliado, o que diminuiria as possibilidades de uso discricionário do sistema de avaliação, minimizaria a ocorrência de conflitos de entendimento na operação do sistema e restringiria a probabilidade de existência de disputas, judiciais ou não, relacionadas à mecânica das rotinas de apuração do desempenho das concessionárias.

III.3.b. Risco de Não Cumprimento do Princípio de Responsabilidade Social do Decreto 5.231/2004

106. O inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 reza que a gestão do terminal pesqueiro público precisa atender ao princípio da responsabilidade social. Quando se fala em responsabilidade social, imagina-se que sejam empreendidas ações para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa. No caso dos TPPs, um modo de exercer essa busca por justiça seria conferir tratamento diferenciado aos pescadores artesanais, no intuito de proteger o acesso deles aos serviços dos terminais e de tentar diminuir o desequilíbrio concorrencial com os armadores da frota industrial de barcos.

107. Em linha com esses preceitos, os projetos de concessão dos TPPs de Natal e Santos estabelecem preços-teto para os serviços de desembarque de pescado e fornecimento de gelo para embarcações artesanais. Nos casos dos TPPs de Cananéia, Manaus e Vitória, os preços-teto estipulados também alcançam os barcos artesanais. Para os TPPs de Aracaju e Belém, não está prevista a figura do preço-teto (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

108. O poder concedente, em mail de 5/8/2021 encaminhado ao TCU (peça 285, p. 2), informou que foram adotados preços-teto para a cobrança de algumas atividades realizadas pelos TPPs e vistas como essenciais para a manutenção do caráter público dos terminais. Essas atividades estariam relacionadas à prestação de serviços básicos para a pesca (artesanal, principalmente) e ao fornecimento de insumos fundamentais. As condições concorrenciais e as especificidades de mercado teriam subsidiado a escolha para quais TPPs as opções de preços-teto foram aplicadas.

109. Segundo o relatado nesse mesmo mail, não teria sido adotado o critério de preço-teto apenas para o TPP de Belém, pois teria sido identificado que o terminal terá concorrência acirrada com outras infraestruturas existentes nas proximidades, fazendo com que a futura concessionária seja obrigada a implementar uma política de preços competitiva e oferecer um nível de serviços que atraia novos usuários. Ademais, alega o poder concedente, o terminal de Belém é de grande porte e precisaria operar com uma demanda elevada, o que, supostamente, inibiria ações que dificultassem o uso do TPP pelos pescadores artesanais.

110. Ao contrário do que está exposto no e-mail enviado pelo poder concedente, também no TPP de Aracaju, e não somente no terminal de Belém, não existe o controle, via preços-teto, de eventuais políticas de preço abusivas, especialmente contra os pescadores artesanais, que são a fração de potenciais usuários com menos poder de mercado. Além dessa informação incorreta, deve-se lembrar que o período da concessão é longo (20 anos) e no decorrer do intervalo temporal de duas décadas, as circunstâncias de mercado e os parâmetros da disputa por clientes podem se modificar sensivelmente. Ou seja, o que se postula hoje como estratégia de negócios de uma futura concessionária do TPP de Belém pode não ser válida alguns anos à frente. Diante dessas incertezas em relação ao futuro, faz sentido também para esse terminal adotar a opção de utilização do conceito de preço-teto, já que esse regramento pode prevenir eventuais práticas anticoncorrenciais, não impede o funcionamento adequado da operação comercial do TPP de Belém e está alinhado com o princípio de responsabilidade social defendido no Decreto 5.231/2004.

111. Um outro tópico relacionado à concessão dos TPPs está vinculado ao exercício da responsabilidade social dos empreendimentos, a garantia de atracação para os barcos utilizados em pesca artesanal. Nesse viés, os TPPs de Natal, Santos, Cananéia e Vitória têm a obrigação contratual de assegurar a capacidade de atracação simultânea de pelo menos duas embarcações artesanais. Nos casos dos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém, não há nenhuma exigência nesse sentido (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

112. Nos termos do e-mail de 5/8/2021 remetido pelo poder concedente (peça 285, p. 2), não haveria necessidade de especificar um requisito de atracação mínima de embarcações artesanais no TPP de Aracaju porque a frota local seria composta majoritariamente por embarcações artesanais ou industriais de pequeno porte, não apresentando uma grande heterogeneidade. Além disso, o pier de atracação possuiria uma capacidade bastante superior à demanda identificada no estudo de mercado, o que desincentivaria a priorização de algum tipo de embarcação. Essa política de priorização não seria cabível também no TPP de Belém em função do grande porte do terminal e, no caso do TPP de Manaus, toda a frota pesqueira seria artesanal, não havendo como operar o terminal sem dar a atenção devida a esse tipo de frota.

113. Esses argumentos para justificar a ausência de exigência de capacidade mínima de atracação para embarcações artesanais nos TPPs de Aracaju, Belém e Manaus sofrem da mesma limitação daqueles que tentam explicar o porquê de não se utilizar o controle dos preços-teto em determinados terminais: as condições de mercado e demanda, ainda que observáveis na atualidade, não perdurarão necessariamente nos próximos 20 anos. Durante o extenso período das concessões, o desenho da concorrência pode mudar e, eventualmente, prejudicar a frota artesanal, que, para piorar, não teria, então, em alguns TPPs, o requisito contratualmente pactuado de proteção na capacidade de atracação mínima.

114. Nesse sentido, propõe-se determinar à SAP/MAPA e à SPPI que tornem o anexo 1 da minuta do Contrato de Concessão dos 7 TPPs conforme com o inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto ao cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando no instrumento contratual:

a) o estabelecimento de preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos TPPs de Aracaju e Belém;

b) a definição quantitativa para uma capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os TPPs de Aracaju, Belém e Manaus.

115. Na Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), encaminhada pelos ofícios 1680/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), houve concordância com a deliberação aqui proposta e assumiu-se o compromisso de sua implementação. Ainda assim, é aconselhável manter a determinação em razão de: a) seu significado para a viabilização dos empreendimentos; e b) tornar a deliberação objeto de monitoramento no tempo devido.

116. A implementação dessa deliberação deverá aumentar a probabilidade de os terminais pesqueiros públicos operarem em linha com o estipulado no decreto que regula o funcionamento desses terminais, além de ajudar na permanência do caráter público dos empreendimentos e, por consequência, da responsabilidade social com os pescadores artesanais, que ficaria menos ameaçada por imponderáveis alterações nas estruturas de competição e de mercado concernentes aos TPPs durante as duas décadas previstas de concessão.

IV. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

117. De acordo com o § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, incluído pela IN-TCU 86/2020, nos casos de desestatização, o relatório de acompanhamento deve ser apresentado aos gestores previamente ao encaminhamento ao Relator. Além disso, conforme art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve conceder aos destinatários das deliberações a possibilidade de realizar comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação.

118. Nesse sentido, uma versão inicial deste relatório (peça 309) foi encaminhada à SPPI e à SAP/MAPA para os devidos comentários, por meio dos ofícios 65642/2021-TCU/Seproc e 65643/2021-TCU/Seproc, de 18/11/2021 (peças 312 e 313).

119. Fazendo uso dos ofícios 1680/2021/GABSAP/SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), a SAP/MAPA e a SPPI encaminharam conjuntamente, em 24/11/2021, a Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), pela qual se manifestaram em relação às deliberações preliminarmente propostas no acompanhamento da desestatização dos 7 TPPs (Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória).

120. Quanto à determinação na qual se demandam definições sobre a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos TPPs (se avisadas previamente ou não, periodicidade mínima, forma da fiscalização e uso das pesquisas de Satisfação de Usuários, estatísticas de pesca e índices de disponibilidade de equipamentos) estipulada na subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada, os gestores responderam que, de acordo com a subcláusula 6.5 do Contrato, o poder concedente poderá realizar as fiscalizações sem o prévio agendamento ou comunicação às futuras concessionárias.

121. Porém, a SAP/MAPA e a SPPI avaliaram que o texto atual da subcláusula 2.2 do anexo 2 do Contrato não está objetivo o suficiente e a parte que trata da fiscalização da disponibilidade temporal dos TPPs pode se tornar inexecutável tanto para o poder concedente como para as concessionárias. Em linha com essa avaliação, foi informada a nova redação da subcláusula: '2.2. A concessionária deverá estruturar sua operação de forma que os Requisitos Mínimos sejam atendidos/providos com disponibilidade de, no mínimo, 90% em relação aos parâmetros estabelecidos no anexo 1 do Contrato' (peça 317, p. 3).

122. Além disso, foi esclarecido que tal alteração implicará a incorporação dessa mudança em outros dispositivos da documentação editalícia, tais como as alíneas 3.2 dos itens II.3, III.3, IV.3, V.3, VI.3, VII.3 e VIII.3 do anexo 1 do Contrato.

123. Em função da modificação a ser promovida pelo poder concedente, a determinação relacionada à subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato será adaptada conforme explícita o parágrafo 102 desta instrução.

124. Em relação às propostas de mudanças nas tabelas 2 e 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 91 e 92), que remetem à pesquisa de Satisfação de Usuários, o poder concedente, na Nota Técnica acima referida, expressa a ideia de modificação conforme abaixo da Tabela 2 -parâmetros para o Indicador P (peça 317, p. 4).

Nota	Muito Bom	Bom	Satisfatório	Ruim	Péssimo	Não sabe / Não utilizou / Não se aplica
Valor	10,0 - 9,0	8,9 – 7,0	6,9 – 5,0	4,9 – 2,0	1,9 – 1,0	0,0

125. Entretanto, para a apuração devida de dois propósitos diferentes, ou seja, do indicador P e da definição do atingimento ou não do nível 'Satisfatório', de acordo com as subcláusulas 2.7 e 2.14 do anexo 2 da minuta de Contrato revisada (peça 307, p. 82 e 83), seria necessário estipular dois tipos distintos de valor (média da faixa e faixa). Ademais, em consonância com a lógica dos conceitos 'não sabe / não utilizou / não se aplica', o correto seria atribuir a esses conceitos a classificação de 'sem valor' e não de '0,0'.

126. Além disso, embora os gestores não tenham se manifestado quanto à correção da Tabela 5 do anexo 2 da minuta de Contrato revisada (peça 307, p. 92), permanece a necessidade de inclusão das possibilidades de resposta 'não sabe / não utilizou / não se aplica' no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário, contido em tal tabela.

127. Com referência à determinação para se eliminar as divergências encontradas nos documentos editais quanto às exigências de requisitos mínimos para os TPPs de Natal e Vitória e quanto à classificação de atividades para este último TPP, a SAP/MAPA e a SPPI reconheceram o problema e afirmaram que os relatórios serão corrigidos previamente à abertura do Edital (peça 317, p. 4).

128. A deliberação de estabelecer preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos TPPs de Aracaju e Belém, foi acatada pelos representantes do poder concedente. Foi adiantado por eles que: a) o preço-teto do desembarque de pescados para pesca artesanal, incluindo a disponibilização de infraestrutura para seleção e higienização dos pescados, será de R\$ 0,15/kg; e b) o preço-teto para o fornecimento de gelo para atividades diretamente associadas ao desembarque de pescados será de R\$ 0,24/kg (peça 317, p. 5).

129. Finalmente, também houve a concordância dos gestores quanto à determinação de se definir quantitativamente uma capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os TPPs de Aracaju, Belém e Manaus. A SAP/MAPA e a SPPI reportaram que para: a) o TPP de Aracaju, dois dos quatro pontos de atracação estipulados serão prioritariamente utilizados por embarcações artesanais; b) o TPP de Belém, três dos seis pontos de atracação serão utilizados preferencialmente por embarcações artesanais; e c) o TPP de Manaus, os vinte e seis pontos de atracação serão reservados para as embarcações artesanais (peça 317, p. 5).

130. A concordância com o teor das deliberações sugeridas no relatório preliminar gerou a inclusão dos parágrafos 95, 104 e 115 e a modificação do parágrafo 103 desta instrução.

131. Nos termos do disposto no inciso I do Parágrafo Único do art. 16 da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da determinação. Contudo, a despeito de haver compromisso dos gestores com a implementação das determinações, elas foram preservadas em função de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento.

V. CONCLUSÃO

132. *Esta instrução versou sobre o acompanhamento da concessão de 7 TPPs (Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória), nos termos do art. 3º. da IN-TCU 81/2018.*

133. *Depois de realizarem um Edital de Chamamento Público para escolherem o consórcio encarregado de elaborar os estudos que sustentam tecnicamente as concessões e de efetivarem uma Consulta Pública para colherem sugestões de aperfeiçoamento dos projetos, a SAP/MAPA e a SPPI encaminharam para o TCU os documentos editalícios que pautarão as licitações dos 7 TPPs.*

134. *Em razão da interlocução proveitosa ocorrida entre o poder concedente e este Tribunal, a SAP/MAPA e a SPPI enviaram ao TCU uma nova remessa de documentos com ajustes que corrigiram o valor de outorga de cada TPP, o alcance da imputação de créditos tributários de PIS / Cofins e uma série de erros formais detectados pela Secex.Agro.Ambiental.*

135. *Neste trabalho, discorreu-se sinteticamente sobre os aspectos principais dos 7 TPPs e dos respectivos projetos de concessão. 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 7 TPPs; 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 7 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.*

136. *As concessões precisam guardar conformidade com os normativos legais. A Lei 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos. O Decreto 5.231/2004 regula a criação, organização e exploração dos terminais pesqueiros públicos. Por sua vez, a Lei 8.666/1993 prescreve as regras a serem cumpridas nos contratos realizados com a Administração Pública.*

137. *Os art. 3º, 6º e o inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995 dispõem sobre a necessidade de o poder concedente fiscalizar permanentemente as concessões, em prol de uma prestação de serviços adequada pelas concessionárias. Para alicerçar uma boa fiscalização, é imprescindível que haja um sistema de mensuração de desempenho objetivo e consistente.*

138. *No caso dos projetos de concessão dos 7 TPPs, o sistema de mensuração de desempenho precisa passar pelos seguintes aprimoramentos: a) em relação à fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos terminais, caso permaneça, precisaria ter os critérios de controle e acompanhamento melhor especificados; b) quanto à pesquisa de Satisfação de Usuários, a régua dos conceitos que caracterizam o resultado da pesquisa deve ser aperfeiçoada e a insuficiência nas respostas dos questionários entregues aos usuários deve ser sanada; e c) em referência aos TPPs de Natal e Vitória, devem ser eliminadas quatro divergências nos documentos editalícios, sendo uma delas relacionada à classificação das atividades e as outras três sobre requisitos mínimos exigidos, que são objetos de fiscalização pelo poder concedente.*

139. *Realizados esses aperfeiçoamentos, o Sistema de Mensuração de Desempenho será fortalecido tanto na sua transparência quanto na sua capacidade informativa. Além disso, a melhoria do mecanismo de avaliação inibirá sua utilização discricionária e reduzirá a possibilidade de conflitos, judiciais ou não, relacionados a esse instrumento de governança voltado para a verificação da qualidade de operação das concessionárias.*

140. *O inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 disciplina que os terminais pesqueiros públicos devem atender ao princípio da responsabilidade social. Como, no caso dos TPPs, as necessidades dos pescadores artesanais estariam amparadas no foco desse princípio, deve se estender a todos os terminais o olhar diferenciado e mais cuidadoso com esses pescadores. Nesse sentido, precisa alcançar os 7 TPPs o tratamento preferencial à frota artesanal, materializado no*

estabelecimento de preços-teto para os serviços básicos e fornecimento de insumos essenciais, e também na garantia de uma capacidade mínima de atracação.

141. Cumprida essa conformidade legal, seriam melhor respaldados os fundamentos que alicerçam o caráter público dos terminais pesqueiros, resguardando-se de maneira mais apropriada os preceitos de responsabilidade social associados a esses terminais, independentemente de circunstâncias futuras que venham a modificar as condições atuais de operação de tais empreendimentos.

142. É interessante expressar que, durante a elaboração deste relatório, o diálogo e as interações mantidas entre o poder concedente e a Secretaria do TCU permitiram a correção antecipada de alguns itens dos documentos editais e a obtenção de informações que viabilizaram um melhor andamento dos trabalhos.

143. Contudo, é importante informar que o tempo decorrido entre a solicitação de esclarecimentos do TCU ao poder concedente em 3/9/2021 (peça 290) e a resposta enviada ao Tribunal somente em 6/10/2021 (peça 291), inclusive com uma nova versão de documentos editais, influenciou negativamente no prazo previsto para a elaboração desta instrução, que está regulado pelo art. 9º da IN-TCU 81/2018.

144. Ademais, a SAP/MAPA encaminhou ao TCU, em 16/11/2021, uma nova remessa de documentos editais (minuta de Edital, minuta de Contrato e anexo 1 dessa minuta), tendo em conta que os remetidos anteriormente continham incorreções em razão da realização de ajustes distorcidos em decorrência de um controle de versionamento inadequado desses documentos.

145. Em razão de alterações na IN-TCU 81/2018, produzidas pela IN-TCU 86/2020, previamente ao encaminhamento para o Relator, a versão preliminar do relatório foi enviada aos gestores da SAP/MAPA e SPPI para os devidos comentários (peças 309, 312 e 313).

146. Por meio da Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME (peça 317), remetida pelos ofícios 1680/2021/GAB-SAP/MAPA (peça 318, p. 2 e 3) e SEI 311549/2021/ME (peça 316), os gestores acataram todas as determinações preliminarmente propostas pela SecexAgroAmbiental.

147. A concordância dos órgãos acima citados com as deliberações e o compromisso formalmente assumido em implementá-las reforçou as conclusões desta instrução. As determinações foram mantidas em razão de sua relevância e/ou da necessidade de se fazer o monitoramento da sua implementação.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

148. Ante o exposto, submete-se a presente instrução à consideração superior com as seguintes propostas:

I. Com fundamento no art. 258, inciso II, do RI/TCU c/c os arts. 1º e 2º da IN-TCU 81/2018, **considerar** que, sob o ponto de vista formal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento **atenderam aos requisitos** previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) de Aracaju (SE), Belém (PA), Cananéia (SP), Manaus (AM), Natal (RN), Santos (SP) e Vitória (ES), não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão.

Determinações à SAP/MAPA e SPPI

II. **Determinar** à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, com base nos arts. 3º, 6º e inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995, corrijam as insuficiências do Sistema de Mensuração de Desempenho das concessões, adotando-se as seguintes medidas:

- a) *ajuste da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato, de modo que se evite a inclusão de compromissos contratuais com objetividade insuficiente e/ou potencialmente inexecutáveis, tais como a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos Terminais Pesqueiros Públicos (parágrafos 92 a 95, 104 a 105 e 120 a 123);*
- b) *em referência à pesquisa de Satisfação de Usuários: I) na Tabela 2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 91), definição das faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - 'Muito Bom', 'Bom', 'Satisfatório', 'Ruim' e 'Péssimo' – para balizar o atingimento ou não do nível 'Satisfatório', constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, e estipulação da média dessa faixa de valor para subsidiar o cálculo do indicador P, existente na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato; II) na Tabela 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 92), inclusão das possibilidades de resposta 'não sabe / não utilizou / não se aplica' no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário (parágrafos 96 a 98, 104 a 105 e 124 a 126);*
- c) *quanto ao Terminal Pesqueiro Público de Natal, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38), que estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, e o relatório 4 (peça 299, p. 9), no qual se fala em dois caminhões baú ou similares; e b) o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 39), que define o volume de 166 m³/mês como fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m³/mês indicados no relatório 4 (peça 299, p. 9) (parágrafos 99, 104 a 105 e 127);*
- d) *quanto ao Terminal Pesqueiro Público de Vitória, eliminação das divergências entre: a) o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45), no qual se exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, e o constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado (peça 302, p. 9), onde se encontra uma exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal; b) os itens 2.3.f./ 2.2.e., que afirmam que as atividades 'aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira' e 'aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca' são, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato - peça 308, p. 44), e o relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) / relatório 4 (peça 302, p. 10), que, em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar (parágrafos 100 a 101, 104 a 105 e 127).*

III. Determinar à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, tornem o anexo 1 da minuta do Contrato conforme com o inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004 quanto ao cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando no instrumento contratual:

- a) *o estabelecimento de preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju e Belém (parágrafos 106 a 110, 115 a 116 e 128);*
- b) *a definição quantitativa para uma capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém e Manaus (parágrafos 111 a 113, 115 a 116 e 129).*

Informações Complementares

IV. Nos termos do art. 8º. da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

- a) *informar à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos 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;*
- b) *restituir os autos à SecexAgroAmbiental e autorizar a realização de monitoramento das determinações deliberadas nesta instrução.”*

É o relatório.

VOTO

Em exame acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de sete Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), aqui listados: Aracaju/SE; Belém/PA; Manaus/AM; Natal/RN; Santos/SP; Cananéia/SP; e Vitória/ES.

2. A concessão desses terminais 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.

3. Os respectivos estudos foram desenvolvidos por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) instaurado mediante Edital de Chamamento Público. Para colher sugestões e críticas da sociedade civil em prol do aperfeiçoamento do projeto, foi efetivada, após a elaboração dos estudos, Consulta Pública entre os dias 29/4/2021 e 13/6/2021 (peça 30), materializada em formulário constante no site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Além disso, realizaram-se Audiências Públicas entre os dias 2 e 8/6/2021 (peças 256 a 262) e reuniões individuais com possíveis investidores entre os dias 9 e 11/6/2021 (peças 263 a 270).

4. Finda a consolidação das contribuições obtidas e implementação das que se consideraram pertinentes, a documentação foi encaminhada, em 14/7/2021 (peça 1), pela Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAP/MAPA), para avaliação deste Tribunal, nos termos da IN-TCU 81/2018.

5. Após sucessivas diligências e reuniões com a equipe da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental), em 16/11/2021 foi encaminhada ao TCU uma nova versão da minuta do Edital (peça 306), da minuta do Contrato (peça 307) e do Anexo 1 dessa última minuta (peça 308), ajustada de acordo com os questionamentos levantados pela unidade técnica do TCU.

6. As conclusões abordadas neste voto dizem respeito, portanto, a essa última versão do edital, mencionada no parágrafo precedente, sobre a qual a SecexAgroAmbiental emitiu o pronunciamento que transcrevi em meu relatório, tendo consignado, ao final, ausentes irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão, a despeito de ter proposto determinações corretivas, às quais desde já manifesto minha anuência e cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir.

-II-

7. O objeto do contrato para cada uma das concessões será a exploração dos terminais pesqueiros públicos, com vistas à revitalização, modernização, operação, manutenção e gestão (subcláusula 5.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 9).

8. O prazo de vigência das concessões será de 20 anos, admitida a sua prorrogação por 5 anos, caso necessário para reequilíbrio contratual (cláusula 6.1. da minuta do Contrato – peça 307, p. 10). O desempenho das futuras concessionárias poderá implicar alterações na duração do prazo dos contratos.

9. Para melhor compreensão do objeto da concessão em exame, apresento a seguir a situação atual de cada um dos 7 TPPs ora avaliados:

9.1. **TPP de Aracaju:** ainda não entrou em operação e, atualmente, as obras civis de instalação se encontram praticamente concluídas. Contudo, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração de pescado foi adquirido.

9.2. **TPP de Belém:** sua implantação iniciou em 2009, porém, em 2013/2014 o contrato foi suspenso, sem a finalização das obras. A construção foi financiada pelo governo federal e o edifício

existente já foi ocupado pelo antigo Ministério da Pesca. Idealizado como um dos maiores entrepostos pesqueiros da América Latina, o TPP nunca entrou em operação.

9.3. **TPP de Cananéia:** o terminal de Cananéia foi criado na década de 70 e, na época, pertencia à Ceasa de São Paulo, sendo posteriormente incorporado à Ceagesp. A pesca é a principal atividade econômica da cidade. Depois de diversas mudanças na gestão, o TPP se encontra atualmente sob responsabilidade do MAPA e oferece, precariamente, serviços de fornecimento de gelo, desembarque de pescado (executado pela própria mão de obra dos armadores), fornecimento de água e energia elétrica.

9.4. **TPP de Manaus:** foi construído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) em convênio com o município de Manaus e teve as obras concluídas em 2010. Atualmente, o terminal tem uma operação parcial e limitada. O cais flutuante é utilizado por pescadores para desembarque e comercialização no local de modo informal, sem nenhum tipo de gestão e fiscalização. As instalações de processamento e fabricação de gelo não se encontram operacionais. Ao lado do TPP de Manaus se situa a Feira da Panair, um dos principais pontos de comercialização de pescado do Amazonas e ponto turístico no centro da cidade.

9.5. **TPP de Natal:** sua edificação se iniciou em 2009, sendo paralisada em 2011 por descumprimento de contrato com a construtora, e nunca entrou em operação. As obras civis se encontram praticamente concluídas, mas o acesso ao terminal não foi construído. Ademais, nenhum equipamento de manipulação, processamento ou refrigeração foi adquirido.

9.6. **TPP de Santos:** o terminal de Santos começou a funcionar em 1958, já operou com grandes quantidades, mas hoje trabalha com um volume mínimo, apenas para desembarques pontuais e beneficiamento de pescados em condições precárias. O declínio na operação deve-se, em grande parte, à paralisação da fábrica de gelo em 2016. Recentemente, houve um processo de revitalização urbana na região próxima ao TPP de Santos, inclusive com o investimento em um Novo Mercado de Peixes.

9.7. **TPP de Vitória:** foi inaugurado na década de 60 e passou por algumas reestruturações, sendo a mais recente em 2005, quando o terminal foi arrendado para a empresa privada Copemar. O contrato foi rescindido unilateralmente pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura em 2011 e, atualmente, o TPP se encontra sob responsabilidade do MAPA. Hoje, a Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-5 – Maria Ortiz administra o terminal, de forma não totalmente regularizada. A fábrica de gelo e o posto de combustível são operados de forma privada, também sem qualquer tipo de vínculo contratual. Embora a localização do TPP seja favorável à atividade pesqueira da região, embarcações de menor porte (geralmente sem convés) não possuem altura suficiente para atracar no cais do TPP de Vitória.

10. Na tabela a seguir, elaborada a partir de dados extraídos da instrução da SecexAgroAmbiental transcrita em meu relatório, consolidei o resumo dos valores de contrato e de outorga mínima previsto em cada concessão.

TPP	Valor do contrato da concessão (R\$)	Valor da outorga mínima (R\$) (I)	Valor devido ao ressarcimento dos estudos realizados mediante PMI (R\$) (II)	Valor de outorga mínima descontado o ressarcimento dos estudos do PMI (R\$) (I-II)
Aracaju	98.317.787,62	448.340,86	384.281,82	64.059,04
Belém	272.231.011,41	654.581,47	561.054,72	93.526,74
Bloco Cananéia – Santos *	177.825.162,61	854.255,62	732.199,39	122.056,23
Manaus	169.932.208,50	590.560,77	506.181,31	84.379,45
Natal	170.295.473,53	600.717,07	514.886,48	85.830,59

Vitória	43.052.773,56	7,00	6,00	1,00
---------	---------------	------	------	------

**Nota: o poder concedente optou por realizar em um único bloco a concessão dos TPPs de Cananéia e Santos para viabilizar financeiramente o conjunto dos dois empreendimentos, tendo em vista que o primeiro se mostrava deficitário.*

-III-

11. O primeiro apontamento da SecexAgroAmbiental diz respeito a possíveis deficiências no sistema de mensuração de desempenho das concessões em exame.

12. De acordo com o edital, a mensuração de desempenho das futuras concessionárias será realizada por meio de dois sistemas:

12.1. **Mensuração de atendimento aos requisitos mínimos**, mediante avaliação pelo Poder Concedente dos requisitos com funcionamento contínuo em pelo menos um turno e com disponibilidade de, no mínimo, 90% do tempo (subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada; peça 307, p. 81) e resultado da pesquisa de Satisfação de Usuários; e

12.2. **Mensuração de desempenho de infraestrutura e sanidade**, através de uma mescla ponderada dos indicadores Manutenção e Conservação de Infraestruturas do TPP e Atendimento aos Padrões de Sanidade.

13. Na subcláusula 2.3.1 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada (peça 307, p. 82), é disposto que a avaliação pelo poder concedente da disponibilidade temporal dos requisitos mínimos de funcionamento dos TPPs será efetivada por verificação **in loco** das instalações e poderá considerar resultados das análises comparativas das Pesquisas de Satisfação de Usuários, por informações decorrentes de estatísticas de pesca e por índices de disponibilidade de equipamentos, entre outros critérios.

14. Todavia, no entendimento da unidade técnica instrutora, os parâmetros de controle e as tábuas de mensuração dessa avaliação foram insuficientemente especificados, pois algumas indagações ficam sem resposta no exame desse item do Sistema de Mensuração de Desempenho. São elas:

- a) as visitas do poder concedente para analisar o atendimento ou não dos requisitos mínimos serão avisadas ou não à concessionária?
- b) como será feita a fiscalização de disponibilidade temporal dos TPPs nos períodos nos quais o poder concedente não estiver em visita de controle aos terminais?
- c) caso esse controle seja apenas amostral, como essa amostra estará quantitativamente distribuída ao longo do ano?
- d) haverá algum tipo de controle à distância da disponibilidade dos terminais? se sim, a fonte da informação será algum sistema eletrônico ou um representante autorizado?
- e) de que maneira as análises comparativas das pesquisas de Satisfação de Usuários poderão ajudar a balizar a avaliação sobre os requisitos mínimos de operação dos TPPs?
- f) como será a régua para vincular as estatísticas de pesca ao indicador aqui tratado? e
- g) como será elaborado e quem será o responsável por construir o índice de disponibilidade de equipamentos?

15. Ademais, identificaram-se divergências entre algumas informações constantes nos requisitos mínimos previstos no edital/minuta do contrato e em seus anexos, em especial na Modelagem Econômico-Financeira.

16. A título de exemplificação, menciona-se, no TPP de Natal, que o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato (peça 308, p. 38) estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, conquanto no relatório 4 – Modelagem Financeira (peça 299, p. 9) são estimados apenas dois caminhões baú ou similares. Da mesma forma, no item 3.1.9. do anexo 1 do

Contrato (peça 308, p. 39) é definido o volume de 166 m³/mês para fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m³/mês indicados na Modelagem Financeira (peça 299, p. 9).

17. Outro exemplo: no TPP de Vitória, o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada (peça 308, p. 45) exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, porém consta na respectiva Modelagem Financeira (peça 302, p. 9) uma exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal. Também os itens 2.3.f. / 2.2.e. preveem que as atividades “aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira” e “aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca” devem ser classificadas, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato - peça 308, p. 44), conquanto o relatório 1 (peça 171, p. 29 e 30) / relatório 4 (peça 302, p. 10), em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar.

18. Após tomarem ciência dos apontamentos acima, a SAP/MAPA e a SPPI concordaram com a necessidade de ajustar o edital e seus anexos. Por meio da Nota Técnica 6/2021/CI/GAB-SAP/MAPA/SEPPI/ME, expressaram que, para evitar qualquer interpretação subjetiva indevida e tendo em conta o reconhecimento da inexequibilidade da fiscalização da disponibilidade temporal dos TPPs, será alterado o conteúdo da subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato (peça 317, p.3). Informaram, ainda, alguns aprimoramentos já implementados em relação à Pesquisa de Satisfação de Usuários.

19. Nada obstante, por ainda não estarem devidamente implementados todos os ajustes tendentes a sanar os apontamentos descritos nesta seção, acompanho a proposta da SecexAgroAmbiental, para determinar suas respectivas correções no edital.

-IV-

20. O segundo e último apontamento da equipe de fiscalização diz respeito à ausência de parâmetros, em algumas localidades, para dar pleno cumprimento ao inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004, que prevê que a gestão do terminal pesqueiro público precisa atender ao princípio da responsabilidade social.

21. Quando se fala em responsabilidade social, imagina-se que sejam empreendidas ações para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa. No caso dos TPPs, um modo de exercer essa busca por justiça seria, por exemplo, conferir tratamento diferenciado aos pescadores artesanais, no intuito de proteger o acesso deles aos serviços dos terminais e de tentar diminuir o desequilíbrio concorrencial com os armadores da frota industrial de barcos.

22. Em linha com esses preceitos, os projetos de concessão dos TPPs de Natal, Santos, Cananéia, Manaus e Vitória estabelecem preços-teto para os serviços de desembarque de pescado e fornecimento de gelo para embarcações artesanais. No entanto, para os TPPs de Aracaju e Belém, não está prevista a figura do preço-teto (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

23. Na visão do Poder Concedente, far-se-ia desnecessária a previsão de preço-teto para o TPP de Belém, pois teria sido identificado que o terminal terá concorrência acirrada com outras infraestruturas existentes nas proximidades, fazendo com que a futura concessionária seja obrigada a implementar uma política de preços competitiva e oferecer um nível de serviços que atraia novos usuários. Ademais, alega o poder concedente que o terminal de Belém é de grande porte e precisaria operar com uma demanda elevada, o que, supostamente, inibiria ações que dificultassem o uso do TPP pelos pescadores artesanais.

24. Apesar da justificativa apresentada, a unidade técnica instrutora manteve o entendimento quanto à necessidade de se definir tal parâmetro, tendo em vista o longo prazo da vigência da

concessão, pois o que se postula hoje como estratégia de negócios de uma futura concessionária do TPP de Belém pode não ser válida alguns anos à frente. Além disso, não foi apresentada justificativa para a ausência de previsão de preço-teto para o TPP de Aracaju.

25. Sendo assim, a área técnica do TCU propõe determinar a inclusão, nos casos dos TPPs de Aracaju e Belém, de cláusula definindo preço-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, pelo menos para a pesca artesanal.

26. Outro mecanismo identificado para garantir o atendimento do princípio da responsabilidade social foi a garantia de atracação para os barcos utilizados em pesca artesanal. Nesse viés, os TPPs de Natal, Santos, Cananéia e Vitória têm a obrigação contratual de assegurar a capacidade de atracação simultânea de pelo menos duas embarcações artesanais. Contudo, nos casos dos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém, não há qualquer exigência nesse sentido (anexo 1 da minuta do Contrato revisado, peça 308, p. 7, 12, 19, 25, 31, 37 e 45).

27. Sobre o assunto, o Poder Concedente manifestou-se no sentido de que não haveria necessidade de especificar um requisito de atracação mínima de embarcações artesanais no TPP de Aracaju porque a frota local seria composta majoritariamente por embarcações artesanais ou industriais de pequeno porte, não apresentando uma grande heterogeneidade. Além disso, o píer de atracação possuiria uma capacidade bastante superior à demanda identificada no estudo de mercado, o que desincentivaria a priorização de algum tipo de embarcação. Essa política de priorização também não seria cabível no TPP de Belém, em função do grande porte do terminal, e, no caso do TPP de Manaus, toda a frota pesqueira seria artesanal, não havendo como operar o terminal sem dar a atenção devida a esse tipo de frota.

28. Pelas mesmas razões anteriormente apresentadas, a unidade técnica discordou do posicionamento do jurisdicionado, pois as condições de mercado e demanda, ainda que observáveis na atualidade, podem não perdurar necessariamente nos próximos 20 anos. Sendo assim, propõe determinar a inclusão de atracação mínima para os barcos utilizados em pesca artesanal nos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém.

29. Ante o longo prazo de vigência das concessões e a imprevisibilidade de cenários-futuros, alinho-me ao posicionamento da SecexAgroAmbiental, para determinar a inclusão, nos editais e minutas contratuais dos TPPs de Aracaju e Belém, de preço-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, pelo menos para a pesca artesanal; assim como a inclusão, nos editais e minutas contratuais dos TPPs de Aracaju, Manaus e Belém, de parâmetros mínimos para atracação de barcos utilizados em pesca artesanal.

30. Cabe ressaltar que, previamente ao envio dos autos a este Gabinete, a unidade técnica encaminhou a minuta da sua instrução para comentários preliminares dos gestores (peças 312 e 313), em atendimento ao § 8º do art. 9º da IN-TCU 81/2018. Em resposta, os gestores não opuseram resistência, tanto por parte da SAP/MAPA, como por parte da SPPI, à inclusão dos referidos parâmetros nos respectivos editais e minutas contratuais (peças 316 a 318).

Ante o exposto, acompanhando o posicionamento da unidade técnica, VOTO por que este Colegiado adote a minuta de acórdão que ora submeto à aprovação.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de dezembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 3154/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.714/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento da desestatização, na forma de concessão, de sete Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), aqui listados: Aracaju/SE; Belém/PA; Manaus/AM; Natal/RN; Santos/SP; Cananéia/SP; e Vitória/ES;

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

9.1. considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do RI/TCU c/c os arts. 1º e 2º da IN-TCU 81/2018, que, sob o ponto de vista formal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento atenderam aos requisitos previstos nos arts. 3º, 8º e 9º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização dos Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) de Aracaju (SE), Belém (PA), Cananéia (SP), Manaus (AM), Natal (RN), Santos (SP) e Vitória (ES), não havendo sido constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento dos referidos processos de concessão;

9.2. determinar à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, o seguinte:

9.2.1. corrigir, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, com base nos arts. 3º, 6º e inciso I do art. 29 da Lei 8.987/1995, as insuficiências do Sistema de Mensuração de Desempenho das concessões, em especial as seguintes, dentre outras que se considerarem pertinentes:

9.2.1.1. ajustar a subcláusula 2.2 do anexo 2 da minuta do Contrato, de modo a evitar a inclusão de compromissos contratuais com objetividade insuficiente e/ou potencialmente inexequíveis, tais como a fiscalização da disponibilidade temporal de funcionamento dos Terminais Pesqueiros Públicos (seção III do Voto);

9.2.1.2. definir, em relação à pesquisa de Satisfação de Usuários, na Tabela 2 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada, as faixas de valores correspondentes a cada um dos conceitos - “Muito Bom”, “Bom”, “Satisfatório”, “Ruim” e “Péssimo” – para balizar o atingimento ou não do nível “Satisfatório”, constante na subcláusula 2.14 do anexo 2 da minuta do Contrato, e estipular a média dessa faixa de valor para subsidiar o cálculo do indicador P, existente na subcláusula 2.7 do anexo 2 da minuta do Contrato;

9.2.1.3. incluir, na Tabela 5 do anexo 2 da minuta do Contrato revisada, as possibilidades de resposta “não sabe / não utilizou / não se aplica”, no modelo de Questionário de Satisfação do Usuário (seção III do Voto);

9.2.1.4. corrigir as divergências identificadas por este Tribunal entre cláusulas que contêm requisitos a serem exigidos da concessionária na execução do contrato e os adotados na modelagem econômico-financeira, notadamente as seguintes:

9.2.1.4.1. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Natal, entre o item 3.1.6. do anexo 1 do Contrato, que estabelece três caminhões baú ou similares como requisito mínimo para a estrutura de expedição, e o relatório 4, no qual se considerou apenas dois caminhões baú ou similares (seção III do Voto);

9.2.1.4.2. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Natal, entre o item 3.1.9. do anexo 1 do Contrato, que define o volume de 166 m³/mês como fornecimento mínimo de água a ser exigido, em contraposição aos 116 m³/mês indicados no relatório 4 (seção III do Voto);

9.2.1.4.3. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Vitória, entre o item 3.1.3. do anexo 1 da minuta do Contrato revisada, no qual se exige o provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 215 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 36 t/mês para frota artesanal, e o constante no Relatório 4 – Modelagem Financeira revisado, em que se considerou a exigência de provimento de capacidade efetiva de desembarque de, no mínimo, 222 t/mês de peixes variados e camarões para frota industrial e 74 t/mês para frota artesanal (seção III do Voto);

9.2.1.4.4. inconsistência, no edital do Terminal Pesqueiro Público de Vitória, entre os itens 2.3.f. / 2.2.e., que preveem que as atividades “aluguel de salas com fins comerciais, vinculados ou não à atividade pesqueira” e “aluguel de áreas para armazenamento de equipamentos de pesca” são, respectivamente, Acessória Complementar e Acessória (anexo 1 do Contrato), e os relatórios 1 e 4, que, em sentido invertido, expressam que essas atividades são classificadas como Acessória e Acessória Complementar (seção III do Voto);

9.2.2. adequar, até a data de publicação do Edital de Concessão dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém, Cananéia, Manaus, Natal, Santos e Vitória, com base no inciso I do art. 8º do Decreto 5.231/2004, o anexo 1 da minuta do Contrato, para cumprimento do princípio de responsabilidade social nos terminais pesqueiros públicos, incorporando ao instrumento contratual as seguintes medidas, dentre outras que se considerarem pertinentes:

9.2.2.1. estabelecer preços-teto para a prestação de serviços básicos e o fornecimento de insumos essenciais, minimamente para a pesca artesanal, nos casos dos Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju e Belém (seção IV do Voto);

9.2.2.2. definir a capacidade de atracação mínima de embarcações artesanais para os Terminais Pesqueiros Públicos de Aracaju, Belém e Manaus (seção IV do Voto);

9.3. encaminhar cópia deste acórdão à Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, para ciência, comunicando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. fazer constar, na ata desta sessão, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido ordenar o monitoramento da determinação contida no subitem 9.2 deste acórdão, a cargo da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).

10. Ata nº 49/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/12/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3154-49/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral