Unidade Auditada: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. (CEASA/MINAS)
Exercício: 2015
Município: Belo Horizonte - MG
Relatório nº: 201601931
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/MG,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601931, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada da Central de Abastecimento de Minas Gerais S.A (Ceasaminas).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/07/2016 a 11/07/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Esse relatório traz, ainda, o resultado de duas auditorias pontuais, realizadas em 2015, nos Contratos nº 36/2002 e 104/2010 (Relatório nº 201504994) e na Concorrência Pública nº 07/2014 (RDE nº 201505378).

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da disponibilização intempestiva de documentos e de informações requisitados formalmente pela equipe de auditoria da CGU, por meio das Solicitações de Auditoria nº 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação a todas as áreas analisadas.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados por áreas de gestão, organizados em título e subtítulos, respectivamente, segundo assuntos com os quais se relacionam diretamente.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 07/12/2015, entre a Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais (CGU/MG) e a Secretaria de Controle Externo de Minas Gerais (Secex/MG), foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação da conformidade das peças;
- Avaliação da gestão de pessoas;
- Avaliação da gestão de compras;
- Avaliação da Atuação do TCU;
- Avaliação da Atuação da CGU;
- Avaliação do uso do CGU/PAD.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, o presente item teve como objetivo avaliar a conformidade de três peças de que tratam os incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, alterada pela IN/TCU nº 72/2013, quais sejam: o rol de responsáveis, o relatório de gestão e relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas.

A metodologia adotada pela equipe consistiu na análise documental das peças anexadas no sistema E-Contas do Tribunal de Contas da União, comparando-as com informações coletadas em campo (entrevistas, reuniões, Solicitações de Auditoria), considerando o organograma da Entidade.

A partir dos exames, concluiu-se que a Entidade apresentou as peças em desacordo com as normas do TCU, dada a não apresentação de informações necessárias à prestação de contas, dentre as quais, destacam-se:

a) Rol de responsáveis:

No que se refere ao rol de responsáveis, a análise do organograma e do Estatuto da Ceasaminas permitiu identificar que a peça elaborada pela Entidade encontrava-se incompleta, tendo sido solicitado à Ceasaminas informações a respeito de todos os responsáveis pelos atos de gestão e os períodos de ocupação dos cargos, que constam tanto no organograma quanto no Estatuto como membros de diretoria ou ocupante de cargo no Conselho de Administração e Conselho Fiscal, nos termos do art. 10, II da IN/TCU nº 63/2010.

b) Relatório de Gestão:

O relatório de gestão não está em conformidade com as normas e orientações da Portaria TCU nº 321/2015 e seu Anexo Único, por apresentar itens faltantes ou em desacordo com

este normativo, sendo importante ressaltar a inexistência do relato das atividades e produtos e serviços relacionados aos macroprocessos finalísticos da Entidade, bem como os resultados dos objetivos do Exercício de 2015.

2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

A verificação realizada sobre a gestão de recursos humanos da Ceasaminas teve o objetivo de obter informações a respeito da área de pessoal, por meio do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) – Gestão de Pessoas, respondido pelo Gestor Responsável da Gestão de Pessoas da Ceasaminas.

A resposta ao questionário demonstrou que a estrutura do setor de gestão de pessoal da Ceasaminas apresenta fragilidades e necessita de aprimoramentos para realizar as suas atribuições e não possui os seguintes itens:

- Verificações periódicas de consistências das bases de dados dos sistemas de gestão de pessoas para assegurar que as informações e os dados relativos aos recursos humanos sejam atuais e precisos;
- Processo sucessório para posições de liderança; e
- Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela atividade de gestão de pessoas da Unidade.

Conforme Relatório de Gestão não ocorreram contratações no ano de 2015, assim como a Entidade não utiliza o sistema Siape.

Não existem recomendações do TCU e também da CGU em relatórios das auditorias anteriores a respeito da área de gestão de pessoas.

2.3 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios, bem como de dispensa e inexigibilidade de licitação, realizados pela Central de Abastecimento de Minas Gerais S.A (Ceasaminas), que tiveram contratos executados em 2015, teve por objetivo avaliar a regularidade das contratações efetuadas, de acordo com as seguintes diretrizes: apurar se o objeto da licitação ou da dispensa atende à real necessidade da Unidade; verificar a consonância do objeto com a missão e metas da Instituição; verificar o enquadramento do objeto à adequada modalidade de licitação; verificar a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; como também verificar as razões de fundamentação da dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Nesse contexto, foram utilizados os critérios de materialidade, relevância e criticidade como metodologia para seleção dos processos, resultando em uma amostragem não probabilística, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela Ceasaminas no exercício em análise. A quantidade de processos e o volume de recursos analisados estão demonstrados nos quadros a seguir:

a) Licitação Geral:

Quadro I - Resumo de Licitação Geral.

Quantidade total de processos licitatórios	Valor total de recursos dos processos licitatórios (em R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos de licitações avaliados (em R$)	Quantidade em que foi detectada alguma	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha (*)

				falha	
65	1.435.190.911,56	08 (12,30%)	1.432.327.330,89 (99,8%)	03 (37,50%)	1.431.862.792,14 (99,9%)

Fonte: Ofício nº 017/2016, de 04/07/2016, encaminhado pela Ceasaminas em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601931/05.
(*) O valor mencionado nessas colunas corresponde ao total das estimativas de valor das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

b) Dispensa de Licitação:

Quadro II - Resumo de Dispensa de Licitação.

Quantidade total de dispensas	Volume total de recursos de dispensas (em R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos de dispensas avaliados (em R$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha (*)
54	23.272.843,24	04 (7,4%)	22.944.878,70 (98,6%)	01 (25%)	22.863.176,70 (99,6%)

Fonte: Ofícios nº 014/2016 e nº 017/2016, ambos de 04/07/2016, encaminhados pela Ceasaminas em resposta às Solicitações de Auditoria nº 201601931/02 e nº 201601931/05 respectivamente.
(*) O valor mencionado nessas colunas corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

c) Inexigibilidade de Licitação:

Quadro III - Resumo de Inexigibilidade de Licitação.

Quantidade total de inexigibilidades	Volume total de recursos de inexigibilidades (em R$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (em R$)	Quantidade em que foi detectada alguma falha	Volume dos recursos em que foi detectada alguma falha
02	47.400,00	01 (50%)	40.000,00 (84,4%)	0	0

Fonte: Ofícios nº 015/2016 e nº 017/2016, ambos de 04/07/2016, encaminhados pela Ceasaminas em resposta às Solicitações de Auditoria nº 201601931/03 e nº 201601931/05 respectivamente.
(*) O valor mencionado nessas colunas corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

No total, foram analisados 11 processos licitatórios, incluindo contratações e aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação e inexigibilidade realizados pela Ceasaminas no exercício de 2015. No quadro a seguir, encontram-se elencados os principais dados relativos aos processos analisados:

Tabela I - Processos Analisados na Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2015.

Modalidade Licitatória	Número do Processo	Objeto	Contratado	Valor do Contrato (em R$)
Dispensa	05/2015	Serviço de assessoria jurídica.	Andrade Gomes & Queiroz Advogados Associados – ME.	6.000,00
Dispensa	07/2015	Prestação de serviços mediante locação de sistema *on line* de informação presencial de quantidades e preços para atendimento das necessidades da	Visual Sistemas Eletrônicos Ltda.	64.830,00

Modalidade Licitatória	Número do Processo	Objeto	Contratado	Valor do Contrato (em R$)
		Ceasaminas no entreposto de Contagem.		
Dispensa	37/2015	Trezentas e duas doses de vacina contra a gripe (R$ 36,00 reais a unidade).	Serviço Social do Comércio – SESC – Administração Regional no Estado de Minas Gerais.	10.872,00
Dispensa	68/2010	Prestação de serviços visando a realização de atividades de prospecção de produção local de água e racionalização do uso da água, esgoto e efluentes.	Fundação de Apoio à Educação e Desenvolvimento Tecnológico de Minas Gerais – Fundação CefetMinas	22.863.176,70
Concorrência	07/2014	Concessão de uso de uma área de 551.724m².	Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda.	1.430.676.000,00*
Concorrência	19/2014	Troca das platibandas do entreposto da Ceasaminas em Contagem.	LMF Engenharia Ltda.	980.305,00
Pregão Presencial	01/2015	Contratação de sociedade de advogados para prestação de serviços jurídicos, na área trabalhista, para defender interesses da Ceasaminas em média de 13 ações por ano.	Wallace Eller Miranda Advogados Associados.	6.890,00
Pregão Presencial	14/2015	Execução de sinalização horizontal para demarcação de pavimentos.	Sitran Sinalização de Trânsito Industrial Ltda.	206.487,14
Pregão Eletrônico	22/2015	Apólice de seguro para as pessoas que comprovadamente possuam poder de decisão na Ceasaminas.	Chubb do Brasil Companhia de Seguros.	56.750,00
Pregão Eletrônico	40/2015	Produção, planejamento e acompanhamento de eventos e ações de promoção institucional.	Sama Produções e Eventos Ltda.	124.999,00
Pregão Eletrônico	45/2015	Fornecimento de tintas para demarcação viária e thinner para o entreposto de Contagem.	Durabrax Indústria e Comércio de Tintas Ltda.	92.299,75
Pregão Eletrônico	59/2015	Locação de sistema *on line* de informação presencial de quantidades e preços para os produtos comercializados no Mercado Livre do Produtor no entreposto de Contagem.	Visual Sistemas Eletrônicos Ltda.	183.600,00
Inexigibilidade	125/2015	Prestação de serviços para o acompanhamento do movimento paredista.	Gontijo Mendes Advogados e Associados	40.000,00
Total				**1.432.449.032,89**

Fonte: Ofícios de nº 014/2016, 015/2016 e 017/2016, datados de 04/07/2016, encaminhados pela Ceasaminas em resposta às Solicitações de Auditoria nº 201601931/02, 201601931/03 e 201601931/05 respectivamente.
* Valor definido conforme metodologia do item 2.1 do edital da Concorrência nº 07/2014.

Por oportuno, cumpre relatar que foi realizada uma avaliação no que concerne à estrutura dos controles internos da Ceasaminas que visam assegurar a regularidade das contratações.

De tal forma, com base nas respostas fornecidas pelos setores responsáveis da Unidade e conforme as análises dos processos selecionados para verificação, foram identificadas as seguintes fragilidades:

- necessidade de aprimoramento na padronização das especificações que são mais comuns para aquisição (limpeza, vigilância, telefonia etc.) por meio de processos licitatórios;

- os artefatos necessários para as contratações por dispensa ou inexigibilidade, tais como estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência, ou projeto básico, apresentam fragilidades que necessitam de aprimoramento;

- necessidade de aprimoramento das normas, manuais e *check-list* existentes para a execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensas e inexigibilidades;

- necessidade de aprimoramento dos critérios utilizados para a realização de pesquisa de preços prévia à realização das licitações, dispensas e inexigibilidades;

- a Entidade não dispõe de rotinas de revisão e aprovação dos artefatos do planejamento (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico);

- existência de falhas na atuação da equipe técnica formalmente designada para auxiliar a Comissão Permanente de Licitação na análise da documentação de habilitação e propostas de preços nas licitações para contratações de objetos mais complexos;

- não há implementação das rotinas formalmente definidas para realização de consultas para verificar a ocorrência de registro de penalidades, tais como o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa - CNJ e Lista de Inidôneos do TCU, tendo em vista que tais rotinas são adotadas em apenas alguns cadastros;

- a Entidade não acompanha todas as fases do processo licitatório, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular e dispõe de indicadores de gestão na área de licitações, embora tenha informado que tem buscado adotar procedimentos para fazê-lo;

- a designação formal dos empregados para atuar na gestão contratual necessita de aprimoramentos;

- necessidade de aprimoramento relativo à capacitação dos empregados designados para atuar na gestão contratual;

- necessidade de aprimoramento no que concerne ao tempo necessário de atuação dos empregados na gestão dos contratos para os quais foram designados;

- a Entidade não consulta, antes de cada pagamento a ser efetuado, a regularidade fiscal da contratada, não verificando se mantém as condições de habilitação e não executa, como boas práticas, os procedimentos previstos no art. 3º, §4º, da IN-SLTI 4/2013 em caso de irregularidade.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A questão de auditoria aqui levantada diz respeito à existência de determinações específicas do TCU à CGU acerca de pontos a serem acompanhados junto à Ceasaminas.

A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos nos quais houvesse determinação para a Entidade e fosse atribuída à CGU a verificação do atendimento da respectiva deliberação.

Verificou-se que, no exercício de 2015, não foram emitidos acórdãos do TCU para a Ceasaminas com determinação para que a Controladoria efetue verificações sobre o atendimento da deliberação.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A análise conjunta do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015 e o Plano de Providências Permanente – PPP – da Entidade permitiu identificar fragilidades nas rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações do Controle Interno.

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores com posterior verificação do seu atendimento.

De um total de 39 recomendações, emitidas pela CGU à Unidade Prestadora de Contas (UPC), 21 (53,85%) não foram implementadas pela Entidade, 10 (25,64%) foram parcialmente atendidas e 8 (20,51%) foram solucionadas.

2.6 Avaliação do CGU/PAD

Esta análise teve por finalidade identificar a presença, no Relatório de Gestão, de informações referentes às atividades do sistema de correição da Entidade identificando, inclusive, os principais eventos apurados e as providências adotadas, notadamente no que concerne a irregularidades ocorridas no âmbito dos macroprocessos finalísticos e que sejam capazes de impactar o desempenho da Unidade Prestadora de Contas.

Verificou-se, também, se existem dados sobre a aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043/2007, bem como no que se refere ao cumprimento do prazo de 30 dias para sua inserção no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, justificando as desconformidades.

Dessa forma, e de acordo com informações constantes do item 5.5, Capítulo 5, do Relatório de Gestão, constatou-se que a Entidade auditada não faz uso do sistema CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre os processos administrativos disciplinares instaurados e sindicâncias em andamento. Tal assunto será tratado especificamente no item 1.1.1.3 na parte de “Achados de Auditoria” deste Relatório.

2. 7 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

O trabalho de auditoria de contas realizado na Ceasaminas, para avaliar a gestão do exercício de 2015, evidenciou que a unidade possui falhas, avaliadas por esta Controladoria, as quais estão demonstradas de maneira detalhada em pontos específicos deste Relatório. As falhas constatadas revelaram a existência de fragilidades nos controles internos na área de gestão de suprimento de bens e serviços, bem como no monitoramento das recomendações expedidas pela CGU, demonstrando a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle interno e da instituição de procedimentos capazes de evitar a sua ocorrência.

Foram consolidados nesse relatório as constatações decorrentes do Relatório nº 201504994, da auditoria pontual acerca dos contratos nº 36/2002 e nº 104/2010 celebrados com a Fundação Cefetminas para exploração e manutenção de poços artesianos e do Relatório de Demanda Externa do Ministério Público Federal nº 201505378 acerca da Concorrência Pública nº 07/2014 para concessão de uso da área de 551.724 $m^{2.}$

Dentre as falhas detectadas que possuem maior relevância, pelo seu grau de impacto potencial ou efetivo sobre a gestão da unidade, destacam-se:

Item 1.1.1.2 - Baixo índice de atendimento, pela Ceasaminas, das recomendações oriundas do Controle Interno;

Item 2.2.1.1 - Falhas em contratações diretas da Fundação Cefetminas, com subcontratação ilegal da empresa Esco Energy Saving Ltda., para consecução do objeto dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010;

Item 2.2.1.2 Indefinição do objeto e do preço dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010 da Ceasaminas com a Fundação Cefetminas, com pagamento inadequado de remuneração variável;

Item 3.1.1.1 Irregularidade na concessão de uso de imóvel incluído no Programa Nacional de Desestatização – PND;

Item 3.1.1.2 Área objeto da concessão de uso pertence ao Estado de Minas Gerais e ainda não foi transmitida à União;

Item 3.1.1.4 Definição imprecisa do objeto e das obrigações acessórias no edital da Concorrência nº 07/2010;

Item 3.1.1.6 Prazo superestimado para a concessão de uso;

Item 3.1.1.7 Competitividade limitada no processo de concessão de uso de área por meio da Concorrência nº 07/2014.

As providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a Unidade e monitorado pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de informações no Relatório de Gestão.

Fato

Nas peças enviadas por meio do e-Contas ao TCU do exercício de 2015, a Ceasaminas, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, deixou de apresentar/detalhar as informações abaixo relacionadas, em desacordo o Anexo Único da Portaria/TCU nº 321/2015:

Quadro IV - Dados não apresentados/incompletos no Relatório de Gestão e respectivos anexos no sistema e-contas do TCU.

Informação não apresentada	Peça	Item
Capa	Relatório de Gestão	1.1
Folha de rosto	Relatório de Gestão	1.2
Lista de tabelas, quadros, gráficos e figuras	Relatório de Gestão	1.4
Lista de anexos e apêndices	Relatório de Gestão	1.5
Apresentação	Relatório de Gestão	2
Organograma	Relatório de Gestão	3.6
Macroprocessos finalísticos	Relatório de Gestão	3.7
Informações sobre o programa de trabalho e as estratégias de execução	Relatório de Gestão	4.1.1
Descrição sintética dos objetivos do exercício	Relatório de Gestão	4.1.2
Estágio de implementação do planejamento estratégico	Relatório de Gestão	4.1.3
Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos	Relatório de Gestão	4.1.4
Formas e instrumentos de monitoramento da execução e dos resultados dos planos	Relatório de Gestão	4.2
Desempenho Orçamentário - Informações sobre a realização dos investimentos	Relatório de Gestão	4.3
Informações sobre a realização das receitas	Relatório de Gestão	4.3.8
Informações sobre a realização das despesas:	Relatório de Gestão	4.3.9
Atuação da unidade de auditoria interna	Relatório de Gestão	5.7
Informações sobre a empresa de auditoria independente contratada	Relatório de Gestão	5.11
Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno	Relatório de Gestão	9.2

Fonte: Relatório de Gestão e respectivos anexos constantes no sistema e-contas do TCU.

Questionado pela Solicitação de Auditoria nº 201601931/11, item 3 e 4, de 7 de julho de 2016, e pela Solicitação de Auditoria nº 201601931/14, de 11 de julho de 2016, a respeito da apresentação/detalhamento das informações citadas no quadro acima, a Ceasaminas não se pronunciou.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Baixo índice de atendimento, pela Ceasaminas, das recomendações oriundas do Controle Interno.

Fato

Verificou-se fragilidades na estrutura interna da Entidade Auditada no que diz respeito ao atendimento das recomendações exaradas por esta Controladoria. De um total de 39 recomendações, emitidas pela CGU à Unidade Prestadora de Contas (UPC), 21 não foram implementadas pela Entidade, dez foram parcialmente atendidas e oito foram solucionadas, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro V - Análise da implementação das recomendações expedidas pelo Controle Interno.

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Descrição Sumária	Recomendação	Situação Atual da Recomendação
201407917	1.1.1.2	Fragilidades no cadastramento de fornecedores e na consulta de preços para as aquisições diretas.	Aperfeiçoar as rotinas de controles internos dos setores de compras e da CPL com manuais ou normativos que contemplem as atividades a serem desempenhadas por estes setores.	Não atendida.
			Publicar mensalmente a relação de compras efetuadas por meio de dispensa e inexigibilidade, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, conforme determina o art. 16 da Lei nº 8.666/93.	Não atendida.
			Efetuar consulta de preços nas aquisições diretas e por meio de licitações a tantos quantos fornecedores encontrarem-se cadastrados na empresa, sem limitação a apenas três como atualmente é efetuado.	Não atendida.
201407917	1.1.2.2	Impropriedades na realização das Concorrências 75/2010 e 76/2010 para construção de pavilhões em Uberlândia e Contagem, respectivamente.	Instituir controles efetivos, de modo a somente apresentar o orçamento contendo valores devidamente detalhados, sem indicação de unidades genéricas ou mediante uso de "verba".	Não atendida.
201407917	1.1.2.3	Restrições à competitividade na realização das Concorrências 75/2010, 76/2010 e Pregões 11/2008 e 12/2010.	Apurar responsabilidade de quem deu causa à realização de certame licitatório contendo restrições ao caráter competitivo.	Não atendida. (discorda da CGU)
			Possibilitar à CPL e às áreas técnicas da Ceasaminas a oportunidade de realizar treinamentos e reciclagens na área de licitações e contratações.	Atendimento parcial.
201407917	1.1.2.4	Evidências de direcionamento na realização das Concorrências	Promover a apuração de responsabilidades dos servidores que realizaram certames em desacordo com os preceitos da Lei,	Não atendida. (discorda da CGU)

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Descrição Sumária	Recomendação	Situação Atual da Recomendação
		75/2010 e 76/2010, para construção dos Pavilhões GPIII, em Uberlândia/MG e Pavilhão X em Contagem/MG.	frustrando o caráter competitivo do procedimento licitatório, aplicando as sanções cabíveis.	
201407917	1.1.2.5	Descumprimento de cláusula de garantia na execução dos Contratos nº 18/2011, 23/2011 e 24/2011.	Orientar formalmente a área responsável e os fiscais de contrato para efetuar a cobrança da garantia no momento da assinatura do contrato.	Atendimento parcial.
201407917	1.1.2.6	Sobrepreço nas planilhas de preços da contratada no Pregão 12/2010 e na Concorrência 24/2012.	Providenciar o ressarcimento ao Erário do valor pago referente à Contribuição Social sobre o FGTS no Contrato nº 55/2012.	Atendimento parcial.
			Orientar as áreas a adequar as porcentagens dos encargos sociais dispostos nos orçamentos da Ceasaminas, conforme legislação pertinente relacionada a cada encargo.	Atendida.
			Capacitar os servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante à elaboração do orçamento base em planilhas de quantitativos e preços unitários, estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços unitários nos editais, bem como capacitação dos pregoeiros e comissão de licitação.	Atendimento parcial.
			Apresentar documentação comprobatória que demonstre que os pagamentos do Contrato nº 18/2011, à época, era coerentes com os preços de mercado. Caso negativo, apurar responsabilidades, calcular o valor devido mês a mês durante toda a vigência contratual e providenciar o ressarcimento ao erário.	Não atendida. (discorda da CGU)
201407917	1.1.2.7	Superfaturamento no Contrato nº 18/2011 por majoração do valor dos postos de trabalho.	Capacitar os fiscais do contrato principalmente no tocante à observância estrita das cláusulas contratuais e das planilhas de medições comparativamente aos preços contratados.	Atendimento parcial.
			Apurar responsabilidades pelo pagamento superfaturado do Contrato nº 18/2011 decorrente da majoração do valor dos postos de trabalho e pelos erros no acompanhamento de sua execução.	Não atendida. (discorda da CGU)
			Apresentar a documentação comprobatória da glosa dos valores pagos a maior para e empresa Construtora e Dragagem Paraopeba,	Não atendida. (discorda da CGU)

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Descrição Sumária	Recomendação	Situação Atual da Recomendação
			no âmbito do Contrato nº 18/2011, para o terceirizado com registro nº 5096.	
			Calcular o valor pago indevidamente para todos os terceirizados, mês a mês, durante toda a vigência do Contrato nº 18/2011, decorrente da majoração do valor dos postos de trabalho, visando providenciar o ressarcimento ao erário.	Não atendida. (discorda da CGU)
201407917	1.1.2.8	Assinatura de termos aditivos sem pesquisa de preços nos Contratos nº 18/2011 e 52/2008.	Instituir controles internos para o acompanhamento eficaz dos prazos contratuais da Ceasaminas visando à prorrogação contratual apenas quando comprovada sua vantajosidade frente às pesquisas de preços de mercado.	Atendimento parcial.
			Capacitar os servidores da Ceasaminas no tocante às condições necessárias para a celebração de aditivos contratuais, conforme Lei de Licitações.	Atendimento parcial.
201407917	1.1.2.9	Pagamento de despesas com a prestação de serviços de locação de máquina de lavação de piso sem cobertura contratual, no montante de R$ 127.200,00.	Apurar responsabilidade pela assunção de despesas com a prestação de serviços sem cobertura contratual.	Atendimento parcial.
201407917	1.1.3.1	Cumprimento parcial de determinação do Acórdão TCU 1.398/2007 - Plenário.	Informar as providências judiciais para a retomada de parte do Pavilhão J do entreposto de Contagem/MG, ocupado pela empresa Comércio de Frutas Rio Verde Ltda., e adotar as medidas necessárias para regularização da área.	Atendida.
			Adotar medidas efetivas e tempestivas para regularização dos contratos das empresas elencadas abaixo, em cumprimento ao determinado pelo Acórdão TCU nº 1.398/2007 - Plenário, visando a retomada, se necessário, e a realização de certame licitatório para nova concessão: - Unidade de Contagem: Mercantil Scala Ltda. (Pavilhão F-1); Telemar Leste Oeste S.A (Pavilhão área Especial); - Unidade de Uberlândia: Comercial Pires Carvalho Ltda. e Paraíso das Bananas Ltda.; - Unidade de Caratinga: Jayder Pereira de Miranda (Pavilhão GP-I).	Atendimento Parcial
201407917	1.1.3.2.	Deliberação da Diretoria	Alterar as RD/PRESI/34/12 e RD/PRESI/44/12, de forma a	Não atendida (aguardando

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Descrição Sumária	Recomendação	Situação Atual da Recomendação
		Colegiada que resultou na flexibilização das regras de transferência da concessão de uso sem prévia licitação entre concessionárias.	adequar o texto das Resoluções aos ditames legais e constitucionais.	pronunciamento do MAPA)
			- Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA para que esse apure os fatos e as responsabilidades pela edição das Resoluções RD/PRESI/34/12 e RD/PRESI/44/12 da Diretoria Colegiada da CeasaMinas, que permitiram a assinatura de Termos Aditivos de transferência da concessão de uso sem prévia licitação, favorecendo os concessionários já presentes da Ceasaminas e de modo menos vantajoso à Administração.	
			Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA para que esse apure os fatos e as responsabilidades pela homologação e assinatura de Termos Aditivos de transferência de concessão de uso a terceiros sem prévio certame licitatório, em desacordo com o edital e contrato, favorecendo os concessionários já presentes na CEASAMINAS e de modo menos vantajoso à Administração.	Não atendida (aguardando pronunciamento do MAPA)
			Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA para que esse seja submetido à Consultoria Jurídica dessa Pasta Ministerial solicitando que, no exercício da competência de supervisão dos órgãos jurídicos das entidades vinculadas ao Ministério, se posicione sobre a necessidade de harmonizar entendimentos jurídicos sobre a forma de contratação e a obrigação de licitar, assim como sobre a necessidade de edição de regulamentação própria para a concessão de uso de bem público no âmbito das Centrais de Abastecimento vinculadas ao MAPA, a fim de acomodar as outorgas vigentes e futuras à luz das normas gerais de licitação.	Não atendida (aguardando pronunciamento do MAPA
201407917.		Deliberação da Diretoria Colegiada que resultou na flexibilização das regras de transferência da concessão de uso	Realizar levantamento de todos os contratos e termos aditivos firmados que visaram à transferência de concessão de uso a terceiros sem prévio certame licitatório, em desacordo com o edital e com o contrato, favorecendo os concessionários já presentes na	Não atendida. (discorda da CGU)

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Descrição Sumária	Recomendação	Situação Atual da Recomendação
		sem prévia licitação entre concessionárias.	CeasaMinas e de modo menos vantajoso à Administração, já que será auferida receita inferior comparativamente à realização de novo processo licitatório.	
			Adotar medidas administrativas (e judiciais, caso necessário) para regularizar todos os contratos que sofreram transferência de concessão de uso a terceiros sem prévio certame licitatório, em desacordo com o edital e contrato, de maneira direcionada e menos vantajosa à Administração.	Não atendida. (discorda da CGU)
201407917	1.1.3.3	Falta de normatização sobre a metodologia utilizada pela CeasaMinas para precificação de suas áreas visando a Concessão de Uso a particulares.	Normatizar e divulgar a metodologia para precificação dos valores por m² das áreas da CEASAMINAS para realização de alteração societária e processo licitatório de CCU.	Não atendida.
201407917	1.1.3.4.	Contrato de Concessão de Uso - CCU firmado com empresa impedida de licitar e contratar com a União.	Adotar providências para conferir eficácia ao impedimento da empresa Tecidos e Armarinhos Miguel Bartolomeu S.A - TAMBASA, CNPJ 17.359.233/0001-88, em licitar e contratar na esfera federal, considerando o reflexo direto sobre a legalidade do Contrato nº LIC/12/001-2013 firmado pela CEASAMINAS com a referida empresa.	Não atendida.
			Apurar responsabilidades pela contratação com empresa impedida de licitar e contratar na esfera federal.	Não atendida.
			Adotar providências para inclusão, nos editais licitatórios da CEASAMINAS, de item informando que não será admitida na licitação a participação de empresas que estejam com o direito de licitar e contratar suspenso com a CEASAMINAS e/ou impedida com outros órgãos da Administração Pública Federal, declaradas inidôneas, de acordo com consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas (CEIS), estando este último disponível no Portal da Transparência Pública.	Atendida.
201407917	1.1.2.10	Reajuste pelo IPCA concedido com vedação expressa	Fazer constar, em editais e contratos, a previsão de reajustamento nas hipóteses	Atendida.

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Descrição Sumária	Recomendação	Situação Atual da Recomendação
		no Contrato nº 60/2008.	permitidas e nas formas dispostas nos arts. 40, inciso XI e 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.	
201407917	1.1.2.11	Impropriedades no planejamento das licitações dos Pregões nº 08/2008 e 12/2010, e Concorrência nº 24/2012.	Capacitar os servidores da área de licitações e contratos, principalmente no tocante à realização de estudo de quantitativo para a contratação e à elaboração do orçamento base em planilhas de quantitativos e preços unitários.	Não atendida.
201407917	1.1.2.12	Falhas na elaboração do Edital e Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 11/2008.	Instituir rotinas para realização de pesquisas de preços, com no mínimo três cotações, para todos os itens da Planilha de Custos quando da contratação dos serviços.	Atendimento parcial.
			Orientar a Comissão Permanente de Licitação (CPL) a definir em Editais, no mínimo, o preço total estimado para a contratação de serviços como parâmetro para aceitabilidade das propostas.	Atendida
			Orientar a Comissão Permanente de Licitação (CPL) a definir em Termos de Referência a planilha de custos unitários e exigir dos licitantes que elaborem propostas de preços com os custos unitários de todos os bens e equipamentos para o adequado julgamento dos preços e pagamentos posteriores.	Atendida
			Orientar a Comissão Permanente de Licitação (CPL) a abster-se de prever o item Reserva Técnica nas Planilhas de Custos dos Termos de Referência, detalhando todos os itens da planilha de preços.	Atendida
201407917	1.1.2.13	Sobrepreço nos equipamentos individuais da mão-de-obra de vigilância no Pregão nº 11/2008.	Apresentar documentação comprobatória que demonstre que os pagamentos individuais de mão-de-obra de vigilância contratada por meio do Pregão nº 11/2008, à época, eram coerentes com os preços de mercado. Caso negativo, apurar responsabilidades e providenciar ressarcimento ao Erário.	Não atendida. (discorda da CGU)
201407917	1.1.2.14	Apresentação de documentação incompleta referente aos Pregões nº 11/2008 e 12/2010, prejudicando os exames de auditoria.	Instituir controles internos administrativos visando contribuir para a completude e integridade dos registros de documentos essenciais aos processos licitatórios e contratos da Entidade, de modo a permitir a rastreabilidade dos documentos públicos.	Não atendida.
			Apurar responsabilidades pela indisponibilidade de documentos essenciais dos processos licitatórios da CEASAMINAS.	Não atendida.

Fonte: Plano de Providências Permanente.

A Ceasaminas não apresentou no Relatório de Gestão do ano de 2015 informação das implementações realizadas para solução das situações questionadas.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Ceasaminas.

Fato

A análise da utilização do sistema CGU-PAD teve por finalidade verificar se a Entidade está, de fato, registrando no referido sistema as informações dos procedimentos administrativos disciplinares no prazo de trinta dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, conforme preceitua a Portaria CGU nº 1.043/2007.

Nesse sentido, em consulta ao Relatório de Gestão apresentado pela Unidade Prestadora de Contas (UPC), constatou-se que não houve implantação do sistema CGU-PAD e sim foi instituída, por Ato Administrativo da Diretoria Executiva, uma Comissão para a apuração de supostas infrações disciplinares.

A não inclusão dos processos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, contraria o contido na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, o registro no referido sistema.

Causa

O Diretor Presidente da Ceasaminas deixou de indicar, à Corregedoria de Sistemas Disciplinares do MAPA, dois empregados da Unidade para atuarem como cadastrador titular e cadastrador suplente junto ao Sistema CGU-PAD, prejudicando a efetivação da implementação do sistema em pauta.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 018/2016, de 4 de julho de 2016, a Unidade auditada prestou as seguintes informações:

"*Inicialmente, é importante esclarecer que a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar da Ceasaminas é uma Comissão Permanente instituída por meio de uma norma interna da empresa, denominada Resolução da Diretoria – RD, destinada estritamente à apuração das supostas práticas de infração disciplinares. Nos termos do artigo 16 do Regulamento do Processo Administrativo Disciplinar da Ceasaminas, a Comissão será composta, permanentemente, por 3 membros titulares e 2 membros suplentes, todos empregados da Ceasa.*

Desses membros, Presidente da Comissão deve ser indicado diretamente pelo Diretor Presidente da Empresa, dentre os advogados concursados e/ou contratados antes de 05.10.1988, lotados no Departamento Jurídico da Empresa. Os demais 4 membros são nomeados pela Diretoria Executiva, de uma lista quíntupla eleita pelos empregados, sendo 2 titulares e 2 suplentes.

Dessa forma, a Comissão que apura os fatos denunciados é a mesma que julgará, se for o caso, e recomendará aplicação de penalidades.

É importante ressalvar, ainda, que os membros titulares da Comissão, embora tenham a prerrogativa de dedicar-se com prioridade aos trabalhos dessa, em verdade, acumulam essa função às atividades originárias para as quais foram contratados.

Passando aos questionamentos, em resposta ao ofício nº 013/2016, temos a informar o que se segue:

- Em relação ao fluxo operacional para cadastramento dos processos administrativos disciplinares instaurados na Ceasaminas, como também os sistemas utilizados para controle e acompanhamento dos processos administrativos instaurados:

"O cadastramento dos processos administrativos disciplinares ainda não é feito por software específico, mas sim por planilha detalhada elaborada através do Excel, na medida em que é determinada a instauração pelo diretor-presidente da Ceasaminas. O controle e acompanhamento são feitos por essa planilha; "

- Em relação ao nome do coordenador responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da Ceasaminas, se for o caso:

"Quanto à implantação do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGUPAD, informamos que esse ainda não foi definitivamente implantado na Ceasaminas. Contudo, as tratativas para essa efetiva implementação já foram iniciadas junto a funcionários responsáveis no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme e-mails em anexo. Inicialmente, a Comissão teve várias dúvidas sobre a aplicabilidade do sistema à Ceasaminas, porquanto essa é uma sociedade de economia mista integrante da Administração Pública Federal Indireta, constituída sob a forma de S/A e sujeita ao regime jurídico aplicável às empresas de direito privado. Superada essa parte, já entramos em contato com os responsáveis no MAPA por acompanhar a implementação desse sistema, para verificar treinamentos e procedimentos disponíveis para tanto, estando em fase de preparação para a realização efetiva da implantação.

Conforme orientação do MAPA, o nome dos responsáveis por efetuar o cadastro dos procedimentos no sistema CGUPAD deve ser indicado pela Diretoria Executiva da Ceasaminas, para que se dê início ao cadastramento. A Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar já encaminhou solicitação à Diretoria para que fosse feita essa nomeação. Contudo, ainda não obtivemos resposta.

Por fim, importante esclarecer que está em andamento processo eleitoral para eleição de membros para a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, conforme RD/PRESI/014/2016 em anexo. "

- Em relação à estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do Sistema CGU-PAD, se for o caso:

"Há uma comissão permanente composta por 3 membros titulares e 3 suplentes indicada para esse fim. Essa Comissão dispõe de estrutura de pessoal, mas não da estrutura tecnológica, pois não dispõe de sala e recursos próprios, utilizando material e equipamentos dos departamentos nos quais estão lotados originalmente os seus membros titulares. Até então, a utilização de recursos dessa forma tem sido suficiente, mas o ideal é que houvesse sala e recursos próprios, tendo em vista que a comissão é permanente.".

Análise do Controle Interno

Diante do exposto, resta clara a necessidade de se concretizar a efetivação da implantação do sistema CGU-PAD, no âmbito da Ceasaminas, a fim de que os processos administrativos disciplinares e sindicâncias sejam cadastrados de acordo com o disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007, o que permitirá, também, melhor gerenciamento acerca dos procedimentos em andamento no âmbito da Entidade.

Em relação à subordinação das empresas estatais federais ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Decreto Federal nº 5.480/2005), cumpre enfatizar que a Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a criação da CGU e competências de seu Ministro de Estado, traz no Art. 20, § único, que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem comunicar ao Ministro de Estado Chefe da CGU a instauração de procedimentos administrativos disciplinares e seus resultados. A prestação dessas informações deverá ser realizada para a Corregedoria-Geral da União através do Sistema CGU-PAD, sendo, portanto, obrigatória a utilização do referido sistema tanto pelas Empresas Públicas, quanto pelas Sociedades de Economia Mista.

Ressalta-se que o Regulamento do Processo Administrativo Disciplinar da Ceasaminas, citado pelo gestor em sua manifestação, demonstra-se incoerente com os princípios da igualdade e impessoalidade aplicáveis à administração pública, uma vez que exige que "*o Presidente da Comissão deve ser indicado diretamente pelo Diretor Presidente da Empresa, dentre os advogados concursados e/ou contratados antes de 05.10.1988".*

Recomendações:
Recomendação 1: Implantar o sistema CGU-PAD a fim de que os processos administrativos disciplinares e sindicâncias sejam cadastrados de acordo com o disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007.

Recomendação 2: Indicar, à Corregedoria de Sistemas Disciplinares do MAPA, dois empregados da Unidade para atuarem como cadastrador titular e cadastrador suplente junto ao Sistema CGU-PAD.

Recomendação 3: Cadastrar, no sistema CGU-PAD, os processos administrativos disciplinares e sindicâncias instaurados na Unidade observando o prazo de trinta dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, conforme Portaria CGU nº 1.043/2007.

Recomendação 4: Rever a exigência do Regulamento do Processo Administrativo Disciplinar quanto à necessidade do Presidente da Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar da Ceasaminas ser indicado pelo Diretor Presidente da Empresa, dentre os advogados concursados e/ou contratados antes de 05.10.1988, em atendimento ao princípio da igualdade.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de detalhamento dos itens da contratação no edital do Pregão Eletrônico nº 14/2015.

Fato

A Ceasaminas realizou, em 1º de abril de 2015, o Pregão Eletrônico nº 14/2015, que teve como objeto a contratação de empresa para a execução de sinalização horizontal para demarcação de pavimentos no entreposto da Ceasaminas de Contagem/MG. Participaram do certame as empresas, All Business Serviços de Coleta e Tratatamento de Resíduos - CNPJ nº 07.406.955/0001-92, Empreiteira Gusmão Ltda. – ME - CNPJ nº 10.585.153/0001-92, José Ediniz Ribeiro Pinturas – ME - CNPJ nº 10.537,152/0001-81, Sinalmig Sinais e Sistemas Ltda. - CNPJ nº 21.325.485/0001-63, Sitran Sinalização de Trânsito Industrial Ltda. – CNPJ nº 16.502.551/0001-93, sendo adjudicado à última empresa citada, que foi contratada por meio do Contrato 34/2015, de 28 de maio de 2015, no valor de R$206.487,14.

Mediante análise do referido processo licitatório, verificaram-se falhas em sua formalização, em relação ao detalhamento dos seguintes itens da planilha orçamentária do Termo de Referência, contrariando a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 7º, § 2º, inc. II c/c o art. 40, §2º, inc. II:

- Pintura - faixa com termoplástico – 3 anos, por aspersão - 4.600 $m^{2;}$
- Pintura – faixa setas e zebrado term. – 5 anos, (p/ extrusão) – 1.000 m^2;
- BDI = 24,11%.

Contudo, o processo não apresenta, para os dois primeiros itens, o detalhamento que demonstre como o cálculo da metragem da pintura foi realizado, falta indicação do comprimento, da largura, dos tipos e das quantidades das faixas, e também o mapeamento dos locais previstos para a realização da sinalização.

Questionada, a Ceasaminas encaminhou resposta por meio do Ofício nº 023/2016, de 15 de julho de 2016, da Auditoria Interna da Ceasaminas, apresentando 3 planilhas de medições realizadas, contendo o detalhamento dos tipos de faixas e de pinturas implantadas. No entanto, não citou a data da execução e os locais onde a medição foi realizada.

A respeito da ausência da indicação dos locais onde a sinalização deveria ser realizada, o gestor informou que foram refeitas todas as vias em geral, faltando realizar a sinalização na área do galpão Mercado Livre do Produtor - MLP e das vagas de estacionamento do entreposto. Apresentou plantas de sinalização, que datam de 24 de junho de 2008 (a licitação foi realizada em 1º de abril de 2015), que não demonstram os locais onde deveria ser realizada a execução de sinalização horizontal para demarcação.

A falta dessas especificações no processo dificulta o acompanhamento da execução contratual pelo fiscal do contrato, a verificação do cumprimento do objeto contratual para o correto pagamento do quantitativo executado, assim como das verificações realizadas pelos órgãos de auditoria.

Causa

Falhas nos controles internos da Ceasaminas para instrução processual adequada de seus processos licitatórios.

O Departamento de Engenharia e Infraestrutura – DEMFA não apresentou o detalhamento necessário de itens da planilha orçamentária e sem indicação dos locais onde a sinalização seria implantada/reimplantada e o Diretor-Presidente das Centrais de

Abastecimento de Minas Gerais S.A formalizou processo licitatório para sinalização demarcatória na Ceasaminas em Contagem/MG, com essa planilha deficiente.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, a Ceasaminas não se manifestou sobre os fatos apontados.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

Recomendações:
Recomendação 1: Nos serviços de obra e engenharia, fazer a planilha orçamentária nos Termos de Referência dos processos licitatórios com criterioso detalhamento dos itens para o adequado acompanhamento, pelo fiscal do contrato, da execução do serviço, conforme determinação da Lei 8.666/1993, em seu Art. 7º, § 2º, Inciso II c/c o Art 40 §2º II.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Formalização incompleta do Pregão Eletrônico nº 19/2014, para troca das platibandas.

Fato

A Ceasaminas realizou, em 23 de maio de 2014, a Concorrência nº 19/2014, que teve como objeto a contratação de empresa especializada em engenharia para troca das platibandas (placas de concreto instaladas na parte superior dos galpões com a função arquitetônica de esconder o telhado) dos pavilhões do entreposto da Ceasaminas em Contagem/MG. Participaram do certame as empresas LMF Engenharia Ltda., CNPJ nº 08.856.175/0001-07, Metalúrgica e Construções Brasil Ltda., CNPJ nº 06.006.785/0001-96, Rossi Serviços Ltda., - CNPJ nº 11.595.648/0001-74, TFF Construções e Montagens Ltda., CNPJ nº 08.080.291/0001-87, WI Construtora Ltda. - CNPJ nº 14.188.853/0001-03, sendo que esse foi homologado à empresa LMF Engenharia Ltda., que foi contratada por meio do Contrato nº 28/2015, de 31 de março de 2015, no valor de R$980.305,00.

Mediante análise ao citado processo, verificou-se falhas em sua formalização em relação ao detalhamento dos seguintes itens da planilha orçamentária, contrariando a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 7 º, § 2º, inc. II c/c o art. 40, §2º, inc. II:

- Mobilização e desmobilização;
- Administração local;
- Plataforma elevatório articulada;
- Caminhão munck com duplo cesto.

Instada a se manifestar, a Ceasaminas apresentou resposta por meio do Ofício nº 025/2016, de 25 de julho de 2016, da Auditoria Interna da Ceasaminas, com as seguintes informações e documentos:

- Mobilização e desmobilização: apresentou planilha da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas de Minas Gerais – SETOP/MG, do mês de setembro de 2015;

- Administração local: reproduziu a página 11, do processo, onde existe uma planilha de orçamento preliminar;

- Plataforma elevatória articulada: informou que este item foi retirado da média dos orçamentos da época. Em anexo apresentou alguns orçamentos de plataforma para análise do custo estimado, que não fazem parte do processo licitatório, mas que foram feitos em épocas próximas.

- Caminhão munck com duplo cesto: informou que este item foi referenciado pela planilha SINAPI, código 53845, conforme cópia de página encaminhada em anexo à resposta, e apresentou o seguinte cálculo: "Esclarecendo, o valor mensal 4.600,00 reais, dividido por 30 dias x 8 horas dia: temos 19,16 reais a hora. SINAPI a hora: 27,33 reais. Valor lançado a menor devido a grande quantidade de horas locadas.

Os documentos e as citações apresentadas deveriam constar da formalização do processo, como anexos ao Edital, conforme Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, art 40, §2º, inc. II, a planilha de orçamento constante da página 11 do processo é indicada como "orçamento preliminar", e não é reproduzida nos seguintes anexos ao Edital: Anexos I – Projeto Básico, Anexo II – Minuta da Ata de Registro de Preços, Anexo IV – Planilha de Preços Estimados, Anexo V – Proposta Comercial e Anexo VII – Minuta do Contrato, não sendo parte integrante do Edital.

Por este motivo, as cinco empresas participantes da licitação não apresentaram proposta com o detalhamento dos itens questionados.

A falta dessas especificações no processo dificulta o acompanhamento da execução contratual pelo fiscal do contrato, a verificação do cumprimento do objeto contratual para o correto pagamento do quantitativo executado, assim como das verificações realizadas pelos órgãos de auditoria.

Causa

Falhas nos controles internos da Ceasaminas para instrução processual adequada de seus processos licitatórios.

O Departamento de Engenharia e Infraestrutura – DEMFA não apresentou o detalhamento necessário de itens da planilha orçamentária e o Diretor-Presidente das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A formalizou processo licitatório para troca das platibandas dos pavilhões do entreposto da Ceasaminas em Contagem/MG, com essa planilha deficiente.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, a Ceasaminas não se manifestou sobre os fatos apontados.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

Recomendações:
Recomendação 1: Nos serviços de obra e engenharia, fazer a planilha orçamentária nos Termos de Referência dos processos licitatórios com criterioso detalhamento dos itens

para o adequado acompanhamento, pelo fiscal do contrato, da execução do serviço, conforme determinação da Lei 8.666/1993, em seu art. 7º, § 2º, inc. II c/c o Art 40 §2º, inc. II.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Remuneração ao concessionário desistente, sem que nenhum estudo comprobatório de viabilidade econômica tenha sido realizado.

Fato

A sistemática de concessão de uso das áreas comerciais da Ceasaminas estabelece que 80% do valor apurado na licitação para uma nova concessão de uso seja destinado ao concessionário desistente, conforme está estabelecido em Ato Normativo – Resolução da Diretoria de 21 de maio de 2008, republicado em 13 de janeiro de 2014: *"Dispõe sobre a regulamentação para pagamento do saldo de que trata os Contratos de concessão da CEASAMINAS no caso de transferências e dá outras providências"*, desta forma, quando ocorre a desistência de concessionário de área da Ceasaminas, é formalizado o termo de desistência e realizado um processo licitatório, na modalidade de pregão presencial, ou concorrência, visando uma nova ocupação da área. Entretanto, este Ato Normativo prevê que 80% do valor arrecadado na licitação (descontados os débitos para com a Ceasaminas que possam existir) seja destinado ao concessionário desistente.

Questionada, a Ceasaminas disponibilizou documentação relativa a processos de concessão de uso de área já realizados, demonstrando que a desistência do concessionário se reverte em um ganho para ele:

Quadro VI – Estimativa do valor de repasse ao concessionário desistente.

Empresa concessionária	Data da concessão	Valor da Concessão	Licitação nº	Data do edital de transferência	Valor estimado do repasse ao concessionário desistente
ALM Empreendimentos e Participações Ltda.	28/09/2009	0,00	Conc. 11/2015	13/02/2015	22.000,00
Atitude Telecomunicações Ltda. - ME	04/03/2002*	0,00	PP 02/2015	10/08/2015	100.000,00
Decisão Comercial Ltda.	27/12/2010	0,00	Conc. 19/2015	20/03/2015	2.400.000,00
Ponta Verde Cereais e Enlatados Ltda.	30/06/2010*	0,00	Conc. 25/2015	13/04/2015	420.000,00
Pampas Com. Imp. e Exp. Ltda.	01/11/2000	0,00	PP 60/2015	01/06/2015	1.000.000,00

Fonte: Processos de concessão de uso: Concorrência nº 11/2015, Pregão Presencial nº 02/2015, Concorrência nº 19/2015, Concorrência nº 25/2015 e Concorrência nº 60/2015.
*Data da renovação da concessão, pois não consta do processo disponibilizado pela Ceasaminas documentos da 1ª concessão.

Conforme demonstrado no Quadro VI, empresas que não pagaram pela concessão vão receber um valor de repasse após utilizarem comercialmente o espaço físico disponibilizado anteriormente pela Ceasaminas.

Questionada, a respeito do repasse de 80% ao concessionário desistente, a Ceasaminas apresentou resposta por meio da Correspondência Interna nº 91/2016, de 27 de julho de 2016, da Comissão de Preço Mínimo, informando:

"O repasse de 80% do valor apurado em uma nova licitação ao concessionário desistente está previsto no Contrato de Concessão de Uso – CCU padrão da Ceasaminas, fruto de um entendimento amplo desenvolvido entre os anos de 2004 e 2007, entre a estatal, associação representativa dos comerciantes, Ministério Público Federal e auditado por diversas vezes pelos órgãos federais de controle. Cabe salientar, que, nos contratos novos, originários de licitação pública, com prazo de 25 anos, o repasse de 80% é reduzido em 20 pontos percentuais cada quinquênio do CCU até o percentual de zero no último período. Já nos contratos de regularização, com prazo de 20 anos, assinado a partir de meados de 2007, o concessionário terá direito a 80% no primeiro decênio e a 70% do valor do ponto comercial no período subsequente.

O consagrado prócer do capitalismo Adam Smith já dizia em "A Riqueza das Nações", em 1776: "Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro e do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelos próprios interesses". Em um regime democrático e de liberdade de iniciativa, portanto, a cláusula em comento consiste em uma garantia ao investimento do empresário que visa, em última análise, resguardar o patrimônio comercial da própria empresa de economia mista e suas funções primordiais por diversas razões, podendo citar duas principais: i) oferecer melhor atratividade de concorrentes ao ponto a ser licitado elevando seu valor de mercado; ii) estimular o concessionário instalado a promover ao máximo o valor comercial do seu "ponto" (a partir de ações mercadológicas, investimentos físicos e em material humano, entre outras) com vistas na otimização de eventual valor de licitação futura. A prática de remuneração do ponto comercial para manutenção do investimento já é usual na Ceasaminas desde a década de 1980. Outrossim, mais de 50% da área construída e ocupada do entreposto foi custeada em parceria com a iniciativa privada, o que permitiu alto índice de investimento e expansão ao longo do tempo.

Graças a esta linha administrativa, a Ceasaminas se tornou o segundo maior mercado atacadista do país em volume de oferta, sendo essencial para o abastecimento alimentar de todo o estado de Minas Gerais e unidades vizinhas da federação. Finalmente o resultado do modelo é um entreposto mais valorizado física e comercialmente, uma maior qualidade na concorrência interna e consequentemente um local cada vez mais adequado para ofertar e comprar produtos, sobretudo gêneros alimentícios, em benefício tanto da geração de emprego e renda a montante e a jusante da cadeia de comercialização, quanto na garantia de um alimento em qualidade e quantidade suficientes (e a preços módicos) na mesa da população."

A resposta não apresenta nenhum estudo que demonstre todas as afirmações citadas, assim como que a atratividade das concessões está correlacionada ao repasse de 80% do valor apurado na nova licitação (com redução gradativa com a nova regra), ou seja, nenhuma evidência concreta foi apresentada, nenhuma evidência ao que foi afirmado foi comprovada, para justificar a adoção de tal incentivo.

O Relatório da Auditoria Interna da Ceasaminas nº 33/2015, relativo ao mês de setembro de 2015 e o Relatório da Auditoria Interna da Ceasaminas nº 22/2016, relativo aos meses de abril e maio de 2016, apontam as seguintes falhas na formalização e contratação das concessões de uso das áreas comerciais da Ceasaminas:
- Previsão contratual que permite ao concessionário desistente transferir a área comercial pertencente ao Ceasaminas, a um terceiro;
- Comissão de Preço Mínimo de Licitação não apresenta qual são a metodologia, o critério e o parâmetro, utilizados para determinar o valor da área comercial a ser licitada;

- Concessão de áreas comerciais por meio de licitação a pessoas físicas que não constituem empresa com personalidade jurídica, dentro do prazo de cento e oitenta dias, previsto no edital, sem que que a Ceasaminas verifique o cumprimento desta cláusula;
- Não utilização da modalidade de licitação Pregão Eletrônico nos processos de concessão de uso;
- Pagamento indevido de valor à título de "fundo de comércio" ao concessionário desistente da concessão de uso.

No relatório nº 22/2016 é citado o Acórdão/TCU - Plenário nº 2050 de 6 de agosto de 2014, e extraído o seguinte texto dele: *"(...)Não é razoável conferir ao particular, concessionário ou permissionário de uso privativo de bem público, direito patrimonial em face do uso de tal bem, a qualquer título, ainda que sob o pretexto de remunerar o fundo de comércio, que, entre outros, alcança os bens corpóreos, o nome, a marca, e ponto comercial.(...)"*

Causa

Diretor-Presidente das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A formalizou processo licitatório para Concessão de Uso de áreas nos pavilhões do entreposto da Ceasaminas em Contagem/MG, remunerando o concessionário desistente, sem que nenhum estudo comprobatório de viabilidade econômica tenha sido realizado.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ciência do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, o Departamento de Operações da Ceasaminas se manifestou em resposta à Comunicação Interna nº 119/2016, de 24/10/2016, da seguinte forma:

"Segundo informação do SECAD, responsável pela justificativa em questão, não há fato novo ou informação nova a ser incluído no processo".

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Ceasaminas não apresentou nenhuma contra argumentação ao fato apontamento.

Recomendações:
Recomendação 1: Realizar estudo para verificação da viabilidade econômica da atual sistemática de transferência de concessão, verificando a necessidade de suspender os atuais processos até que o estudo seja concluído.

2.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas em contratações diretas da Fundação Cefetminas, com subcontratação ilegal da empresa Esco Energy Saving Ltda., para consecução do objeto dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010.

Fato

Com o intuito de racionalizar o uso dos recursos hídricos e elétricos, a Ceasaminas iniciou estudos, conduzidos pela Fundação Cefetminas, para o desenvolvimento de projetos que resultassem em economia desses recursos.

Todavia, a forma de contratação, por dispensa de licitação, e a forma de remuneração do contratado não são respaldadas pela normatização e pela jurisprudência, em razão da formatação do objeto contratado e do cálculo da remuneração do contratado, conforme se demonstrará a seguir.

1 – Definição dos objetos contratuais
1.1 – Contrato nº 36/2002

As negociações entre a Ceasaminas e a Fundação Cefetminas culminaram na celebração do Contrato nº 36/2002, em 12 de junho de 2002, com o seguinte objeto:

*"**CLÁUSULA PRIMEIRA – Objeto:***
O objeto do contrato é implantação, precedida de aprovação de Proposta e Projeto, de medidas de racionalização dos custos e economia dos insumos de consumo, em instalações prediais e industriais, através de revisão das instalações e ou execução de obras, substituição de equipamentos por novos, que proporcionem a redução do custo com manutenção, com a energia elétrica, água/esgoto, refrigeração, resíduos e demais energéticos que incrementem os índices de eficiência das instalações, do consumo, e sua manutenção."

A contratação direta da Fundação de Apoio ocorreu com base no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, que prevê a dispensa de licitação em se tratando de instituição incumbida estatutariamente de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, desde que detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Para o cumprimento do objeto, o Contrato nº 36/2002 elencou em sua Cláusula Segunda o "Plano de Trabalho" e em sua Cláusula Terceira uma série de "Trabalhos do Contratado". As principais obrigações que constavam ao contratado eram as seguintes:

*"**CLÁUSULA SEGUNDA – Plano de Trabalho:***
O CONTRATADO executará previamente uma análise de todas as instalações elétricas, hidráulicas e etc., existentes no recinto da CONTRATANTE, pertencente ou não à sua Administração, com o objetivo de diagnosticar quanto à situação do momento e, através deste diagnóstico, efetuar um levantamento conclusivo atinente à necessidade e viabilidade técnica e financeira de sua implementação, localizada e traduzida em projeto executivo, como Proposta do CONTRATADO a ser submetida à análise e aprovação da CONTRATANTE.
2.1) (omissis)

CLÁUSULA TERCEIRA – Trabalhos do Contratado:
A atuação do CONTRATADO, único responsável perante a CONTRATANTE pela execução dos serviços ora ajustados, far-se-á através de implementações técnicas nas instalações do CONTRATANTE, na estrutura física dos equipamentos instalados e nos adotados nas suas instalações, análise dos contratos de fornecimento e consequente assessoria e acompanhamento em suas eventuais renegociações, palestra e outras ações de caráter conceitual para reeducação e treinamento dos diversos agentes envolvidos. Tais medidas poderão implicar na realização de obras com substituição de materiais, equipamentos e instalações elétricas, hidráulicas, mecânicas e sistemas de utilidades, tais como, vapor, refrigeração, etc., visando sempre à redução de custo ou consumo de

energia elétrica, água/esgoto, resíduos, demais energéticos e despesas contratadas com terceiros, tudo, mediante aprovação prévia do CONTRATANTE."

Assim, de forma geral, a atuação da contratada estava centrada na realização de pesquisas e estudos que possibilitassem a descoberta de economias de recursos e a execução de obras e serviços que contribuíssem efetivamente para a redução dos gastos com esses insumos hídricos e elétricos.

Ainda na Cláusula Terceira, estabeleceu-se, de forma indireta, a possibilidade de subcontratação, nos seguintes termos:

"3.8) Na vigência deste contrato, o CONTRATADO terá exclusividade na implantação de todas as medidas ou interferências em equipamentos, instalações e sistemas de utilidade, descritas e apresentadas no diagnóstico da cláusula primeira, desde que devidamente aprovadas na forma de proposta nos termos da Cláusula Segunda e item seguinte. Fica facultado ao CONTRATADO, a seu exclusivo critério, exercer ou não a exclusividade supra citada, sem redução de sua responsabilidade contratual."

1.2 – Contrato nº 104/2010

Após a vigência de, aproximadamente, 8 anos do Contrato nº 36/2002, a Ceasaminas e a Fundação Cefetminas celebraram novo contrato com características semelhantes ao anterior.

O novo acordo entre as entidades, Contrato nº 104/2010, firmado em 13 de outubro de 2010, definiu "Objeto", "Plano de Trabalho" e "Trabalhos do Contratado" de forma similar ao anterior, mas com menor ênfase às atividades de pesquisa e na economia de energia elétrica, conforme as cláusulas a seguir:

*"**CLÁUSULA PRIMEIRA – Objeto:***
***1.1)** Constitui objeto do presente instrumento, a prestação pelo CONTRATADO em favor da CONTRATANTE dos serviço de elaboração de estudos, pagamento de despesas e investimentos para a implantação de medidas de racionalização de custos e economia de insumos de consumo de água nas instalações prediais e de serviços da CEASAMINAS – Unidade Contagem/MG, realizadas através de implementações técnicas nas instalações da CONTRATANTE, visando a realização das atividades de prospecção de produção local de água e racionalização do uso da água, esgoto e efluentes.*

CLÁUSULA SEGUNDA – Plano de Trabalho:
***2.1)** Os serviços consistem na elaboração de estudos e gerenciamento de medidas de racionalização de custos e economia de insumos de consumo de água nas instalações prediais e de serviços realizadas através de medidas técnicas e obras nas instalações da CONTRATANTE, já executadas e custeadas pela CONTRATADA (Contrato Administrativo nº 36/02).*

***2.2)** Tais medidas poderão implicar na realização de outras obras para manutenção da infra-estrutura existente, com a substituição de materiais, equipamentos e instalações elétricas, hidráulicas, mecânicas, visando sempre a redução de custo e/ou consumo de água, esgoto e efluentes. Todas as despesas, custo e investimento necessários à implantação das medidas referidas no objeto deste contrato constituem responsabilidade do CONTRATADO.*

2.3) *As medidas relativas à prospecção produção local de águas profundas já implementadas pela CONTRATADA nas dependências da CONTRATANTE, visam a geração de benefícios econômicos através da redução do consumo e do custo específico da água, cujos benefícios podem ser descritos adiante.*

CLÁUSULA TERCEIRA – Trabalhos do Contratado:
3.1) *Toda a água produzida nos novos poços artesianos seguirá os padrões físico-químicos e bacteriológicos de água potável para consumo humano, e serão feitas análises semestrais para encaminhamento ao CONTRATANTE. Para isto, a CONTRATADA irá contratar e custear uma empresa especializada para o monitoramento da qualidade da água. Quaisquer anormalidades que forem eventualmente detectadas nestas análises serão corrigidas pela CONTRATADA, através de implantação de elementos filtrantes e/ou adição de componentes.*

(...)

3.4) *Na vigência deste contrato, o CONTRATADO terá exclusividade nas medidas ou interferências em equipamento, instalações e sistemas de utilidade, já implantados pelo CONTRATADO (Contrato Administrativo nº 36/02). Fica facultado ao CONTRATADO, a seu exclusivo critério, exercer ou não a exclusividade supra citada, sem redução de sua responsabilidade."* [Ficou mantida a possibilidade de subcontratação.]

Nas definições dos objetos não foram discriminadas quais seriam as pesquisas, serviços e obras necessários à sua consecução. Somente durante a execução é que esses elementos dos objetos foram sendo realizados, pois não houve a previsão de elaboração de projeto básico ou executivo.

2 – Definição do modo de remuneração do contratado
2. 1 – Contrato nº 36/2002

A forma de remuneração no Contrato nº 36/2002 foi fixada em relação ao "Benefício Econômico Verificado". De acordo com a cláusula transcrita a seguir, apenas os percentuais a serem apropriados pela contratada foram definidos, não havendo no contrato, ou em anexos, a fórmula de cálculo efetiva do benefício.

*"**CLÁUSULA SEXTA – Remuneração do Contratado e seu Pagamento:***
*O CONTRATADO será remunerado nos 60 meses seguintes após a implantação de cada medida, mediante a aplicação do percentual de 90% (noventa por cento) sobre o **BENEFÍCIO ECONÔMICO VERIFICADO** em cada uma e calculado mensalmente, nos primeiros 12 meses; do percentual de 80% (oitenta por cento) do décimo terceiro ao vigésimo quarto mês; do percentual de 70% (setenta por cento) do vigésimo quanto ao trigésimo sexto mês; do percentual de 60% (sessenta por cento) do trigésimo sétimo ao quadragésimo oitavo mês e do percentual de 50% (cinquenta por cento) do quadragésimo nono ao sexagésimo mês.*
6.1) Para cálculo do BENEFÍCIO ECONÔMICO VERIFICADO levar-se-á em consideração os parâmetros a serem definidos para determinação da eficiência da instalação ou equipamento. Estão relacionados ao consumo e custo dos insumos necessários para a produção de um determinado produto ou serviço. No caso da aplicação de fórmulas serão consideradas medidas correlacionadas, exemplificativamente: R$/Kwh; R$/m³; R$/usuário; Kwh/usuário; Kwh/m³; e etc.
O BENEFÍCIO ECONÔMICO VERIFICADO é calculado pela variação dos parâmetros antes e após a implantação de cada medida.

6.2) (omissis)

6.3) (omissis)

6.4) O cálculo do BENEFÍCIO ECONÔMICO VERIFICADO será previamente discutido entre as partes, num prazo máximo de 10 (dez) dias antes da emissão das faturas pelo CONTRATADO."

2.2 – Contrato nº 104/2010

O contrato em vigor a partir de 2010 também manteve a sistemática de conceder um percentual do "Benefício Econômico Verificado". No entanto, esse percentual foi reduzido conforme se verifica na cláusula quinta, transcrita a seguir:

*"**CLÁUSULA QUINTA – Remuneração do Contratado e seu Pagamento:***

***5.1)** A FUNDAÇÃO CEFETMINAS será remunerada nos 60 (sessenta) meses a partir do dia 12 de outubro de 2010, mediante a aplicação do percentual de **42% (quarenta e dois por cento)** sobre o "BENEFÍCIO ECONÔMICO VERIFICADO" apurado e calculado mensalmente pela forma adiante estabelecida.*
***5.2)** "O BENEFÍCIO ECONÔMICO VERIFICADO" relativo à prospecção e produção local de água, será calculado através de medição do volume total de água produzida, multiplicado pelo preço das tarifas de água praticados pela COPASA à época, nas instalações do CONTRATANTE. Estas tarifas serão reajustadas da mesma forma e prazos praticados pela COPASA.*
***5.3)** A FUNDAÇÃO CEFETMINAS compartilhará mensalmente com o CONTRATANTE os benefícios econômicos, conforme percentuais e prazos pactuados no item 5.1 desta cláusula. Para comprovação dos benefícios gerados, existem hidrômetros para medição e monitoramento."*

O cálculo do Benefício Econômico também não constou do contrato ou em anexo contratual. Todavia, somente na execução efetiva do contrato, relatada a seguir, é que as planilhas de cálculo foram elaboradas.

3 – Execução Contratual

A execução efetiva dos Contratos nº 36/2002 e nº 104/2010 se deu mediante a subcontratação da empresa Esco Energy Saving Ltda. (CNPJ 64.263.783/0001-89) que celebrou, em 04 de outubro de 2001, um "Contrato de Parceria com Pacto Adjeto de Cooperação Técnica e Constituição de Consórcio" com a Fundação Cefetminas, e operacionalizado pelos seguintes aditivos: Primeiro Aditivo, de 12 de junho de 2002, Segundo Aditivo, de 19 de maio de 2006 e Terceiro Aditivo, de 13 de outubro de 2010.

Ressalta-se que a previsão de remuneração da Fundação Cefetminas, primeira contratante, contida no Contrato de Parceria com a Esco Energy Saving Ltda, segunda contratante, era de somente 5% do valor total, conforme a cláusula a seguir:

*"**CLÁUSULA SÉTIMA – DA REMUNERAÇÃO***
A Primeira Contratante fará jus a 5% (cinco por cento) sobre o valor total dos serviços executados, objeto deste contrato, e a Segunda Contratante fará jus a 95% (noventa e cinco por cento) sobre o valor dos serviços por elas executados. O planejamento dos trabalhos deverá abranger os aspectos executivos e também os critérios de recebimento dos pagamentos e cronograma dos eventos."

3.1 – Execução dos estudos

Inicialmente, a Fundação Cefetminas apresentou, em 01 de julho de 2002, o Plano de Trabalho para implantação do Programa de Uso Racional e Eficiente da Água, Energia e Resíduos na Ceasaminas, conforme estabelecido na Cláusula Segunda do Contrato nº 36/2002.

Esse Plano de Trabalho, elaborado em razão de entendimentos anteriores entre as duas entidades, consignava as seguintes etapas: a) coleta de dados e informações iniciais; b) diagnóstico técnico-econômico do sistema de água; c) estudo de revisão do circuito elétrico; d) diagnóstico técnico-econômico energético do sistema de energia; e, e) tratamento dos resíduos.

Os diagnósticos apresentados foram:

- Relatório Diagnóstico 01: Prospecção e produção local de água, Renegociação da demanda contratada com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa e Readequação tarifária da Copasa em razão de medição do esgoto gerado.
- Relatório Diagnóstico 02: Levantamento geral de dados, Rateio dos consumos e Proposições de medidas de uso racional e eficiente da água.

3.2 – Execução das obras de engenharia

Após os estudos sobre a viabilidade das ações de racionalização, foram executadas as obras para a exploração do lençol freático.

Durante os trabalhos da equipe de auditoria para a inspeção *in loco* das obras que permitiram a exploração dos poços artesianos, verificou-se que a sua execução ficou a cargo da Esco Energy Saving Ltda..

As informações prestadas em visita às instalações indicaram o funcionamento de quatro poços artesianos. Foram visitados dois desses poços e as medidoras de vazão dos quatro poços:

Poços visitados:

Medidoras de vazão:

Reservatório:

Casa de máquinas e Subestação de energia:

3.3 – Execução da remuneração do contratado

Os cálculos para a obtenção do valor do "Benefício Econômico Verificado" somente foram elaborados quando iniciada a produção dos poços artesianos. A memória de cálculo mais antiga apresentada à equipe é a referente ao mês de junho de 2006, no entanto, estima-se que o benefício tenha se iniciado em outubro de 2005. A apuração sobre a regularidade dos pagamentos, a partir daquela data, será feita em constatação específica.

A seguir, apresenta-se a memória de cálculo do mês de julho de 2006 para demonstrar o valor final a faturar, correspondente a 90% do Benefício Econômico.

MEMÓRIA DE CÁLCULO FATURA COPASA - (*CEASA-MG Unidade Contagem*)			
	SITUAÇÃO >>>	COM CEFETMINAS	SEM CEFETMINAS
	PRODUÇÃO POÇOS ARTESIANOS >>>	21.880	0
CONSUMOS PAGOS À COPASA >>>	LEITURA ANTERIOR	53.770	08/06/06
	LEITURA ATUAL	53.877	11/07/06
	CONSUMO ÁGUA COPASA >>>	1.070	22.950
	DEMANDA ÁGUA >>>	5.000	28.407,33
	DEMANDA ESGOTO >>>	24.000	
	CONSUMO ESGOTO >>>	25.070	28.407
FATURA COPASA >>>	ÁGUA	R$19.947,53	R$113.438,76
	ESGOTO	R$50.054,56	R$56.719,38
	TOTAL	R$70.002,09	R$170.158,14
TOTAL DO BENEFÍCIO >>>		R$100.156,05	

CÁLCULO FATURAMENTO ÁGUA		TARIFAS >=	1/3/2006
TARIFAS POR FAIXA DE CONSUMO EM m3	R$/m3	FATURAMENTO POR FAIXA DE CONSUMO	FATURAMENTO POR FAIXA DE CONSUMO
CLASSIFICAÇÃO:	COMERCIAL		
No. ECONOMIAS	1		
0 - 6	19,0002	19,00	19,00
>6 - 10	0,4056	1,62	1,62
>10 - 40	3,9422	118,27	118,27
>40 - 100	3,9592	237,55	237,55
>100	3,9941	19.571,09	113.062,32
VALOR REFERENTE À ECONOMIA (ÁGUA)		R$ 19.947,53	R$ 113.438,76
VOLUME		5.000,00	28.407,33
VOLUME POR ECONOMIA		5.000,00	28.407,33

CÁLCULO FATURAMENTO ESGOTO		TARIFAS >=	1/3/2006
TARIFAS POR FAIXA DE CONSUMO EM m3 *(50% DA TARIFA DE ÁGUA)*	R$/m3	FATURAMENTO POR FAIXA DE CONSUMO	FATURAMENTO POR FAIXA DE CONSUMO
CLASSIFICAÇÃO:	COMERCIAL (-50%)		
No. ECONOMIAS	1		
0 - 6	9,5001	9,50	9,50
>6 - 10	0,2028	0,81	0,81
>10 - 40	1,9711	59,13	59,13
>40 - 100	1,9796	118,78	118,78
>100	1,9971	49.866,34	56.531,16
VALOR REFERENTE À ECONOMIA (ESGOTO)		R$ 50.054,56	R$ 56.719,38
VOLUME		25.070,00	28.407,33
VOLUME POR ECONOMIA		25.070,00	28.407,33
RESULTADO DO CÁLCULO DA "FATURA COPASA"		R$ 70.002,09	R$ 170.158,14

Nesse primeiro quadro, o benefício é estimado na comparação entre o custo real apurado com a atuação da Fundação Cefetminas/Esco (coluna COM CEFETMINAS) e o que seria cobrado pela Copasa caso fossem utilizados os seus serviços de fornecimento de água e captação de esgoto (coluna SEM CEFETMINAS).

Assim, o total do benefício (R$100.156,05) é o resultado da diferença entre o que seria pago SEM CEFETMINAS (R$170.158,14) menos o que foi pago COM CEFETMINAS (R$70.002,09). Sendo que esses dois últimos valores correspondem às somas dos "faturamento água" e "faturamento esgoto".

A- BENEFÍCIO ORIUNDO DA PRODUÇÃO DE ÁGUA - CVM 01		
Leitura do Hidrômetro geral dos poços em 12/06/2006		221.891
Leitura do Hidrômetro geral dos poços em 10/07/2006		243.771
Total Consumido de água do poço - (m3)		21.880,00
SUB TOTAL DO BENEFÍCIO ORIUNDO DA ÁGUA (POÇO(S) 01, 05 e 06)		R$100.156,05
TOTAL DO BENEFÍCIO VERIFICADO (A)		R$100.156,05
PARTICIPAÇÃO CEFETMINAS (A)	90%	R$90.140,45

Ver comparativos da memória de cálculo das 2 *"Faturas Copasa" - COM* e *SEM* a melhoria da FUNDAÇÃO CEFETMINAS

CRÉDITOS E DESCONTOS:		
►►TOTAL A FATURAR		R$90.140,45
►►VENCIMENTO		27/07/06

ECONOMIA GERADA PARA O CLIENTE NESTE MÊS	R$10.015,61
ECONOMIA GERADA PARA O CLIENTE ACUMULADA (valor original sem atualização)	R$87.918,90

No segundo quadro, o valor obtido como "Benefício Econômico Verificado" líquido é transposto e aplicado o percentual contratual de 90% do benefício.

O montante pago para a Fundação Cefetminas durante o período de outubro de 2005 a setembro de 2015, de acordo com o sistema informatizado de informações financeiras da Ceasaminas, totalizou R$10.363.058,98.

4 – Ilegalidade da contratação da Fundação Cefetminas

A princípio a contratação da Fundação Cefetminas poderia ter sido concretizada mediante a dispensa de licitação prevista no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993, sem o desvirtuamento dessa dispensa, se o objeto contratual se restringisse à elaboração das pesquisas previstas nos diagnósticos e nas propostas de medidas para a economia de recursos hídricos e energéticos.

No entanto, o que se constatou na execução do contrato foi que a Fundação não realizou as pesquisas e diagnósticos, o que poderia ser de sua expertise, muito menos os serviços e obras que implementaram as medidas de economia. Tudo ficou a cargo da empresa Esco Energy Saving Ltda..

A propósito da contratação de instituições sem fins lucrativos, a Súmula nº 250 do TCU delimita a atuação dessas instituições aos objetos correlacionados à sua natureza de organização dedicada ao apoio às atividades de ensino e pesquisa da instituição federal apoiada, conforme transcrito a seguir:

"Súmula 250
A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado."

A forma como se efetivou a relação entre a Ceasaminas e a Fundação Cefetminas resultou na dispensa indevida de licitação para a aquisição dos bens e serviços necessários à prospecção dos recursos hídricos.

Tal fato ocorreu em razão da incompatibilidade da natureza da Fundação e o objeto contratado, uma vez que não se verificaram atividades relacionadas ao desenvolvimento de pesquisas ou atividades pedagógicas, mas sim a prestação de serviços e o fornecimento de bens típicos de uma empresa de prospecção de água ou de saneamento. Os insumos para a execução dos projetos de economia de água poderiam ser buscados no mercado, mediante licitação, com ampla concorrência, inclusive com a participação da subcontratada.

5 – Subcontratação total da empresa Esco Energy Saving Ltda.

Conforme mencionado anteriormente, a Fundação Cefetminas foi contratada diretamente por meio de dispensa de licitação. Entretanto, os serviços prestados e as obras concluídas não foram realizadas pela Fundação de Apoio.

A possibilidade de subcontratação foi estabelecida nas cláusulas 3.8 do Contrato nº 36/2002 e na cláusula 3.4 do Contrato nº 104/2010. Todavia, tais cláusulas são manifestamente ilegais por preverem a transferência das obrigações personalíssimas da

Fundação de Apoio a terceiros, configurando como indícios da tentativa de afastar a necessidade de licitar o objeto contratado.

A subcontratação é vedada claramente na indicação dada a toda Administração Federal pela Orientação Normativa AGU nº 14, de 1º de abril de 2009, com o seguinte teor:

"Os contratos firmados com as Fundações de Apoio com base na dispensa de licitação prevista no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, ***sendo vedadas a subcontratação****,* ***contratação de serviços contínuos ou de manutenção****, e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da Instituição."* (negrito nosso)

A subcontratação da empresa Esco Energy Saving Ltda., vedada pela Orientação Normativa, ocorreu na totalidade dos serviços e obras que se constituíam imprescindíveis às necessidades permanentes da Ceasaminas no fornecimento de água e esgoto.

A jurisprudência do TCU também é reiterada no sentido da impossibilidade de subcontratação em acordos firmados com Fundações de Apoio. Os Acórdãos nº 1225/2002 e nº 138/1998, dentre outros, são manifestamente restritivos na inserção de terceiros na relação entre entidades federais, que no caso dos acórdãos mencionados, foram uma autarquia e uma empresa pública, e a instituição incumbida do apoio à pesquisa e ensino. A seguir, trecho do Acórdão TCU nº 1.225/2002: *"É por esta razão que em diversas assentadas, este Tribunal tem entendido que deve haver o nexo causal entre o objeto licitatório e a natureza das entidades agraciadas pela dispensa de licitação de que trata o art. 24, XIII da Lei 8.666/93, uma vez que este benefício tem caráter intuitu personae, ou seja, deve ser cumprido pela própria entidade beneficiária, como pode ser constatado nas Decisões 657/97-P, 252/99-P, 30/2002-P."*

Causa

Os Diretores Presidente, Financeiro e Técnico-Operacional, por meio da assinatura dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010, perpetraram as falhas na definição do procedimento utilizado na contratação, resultando em dispensa de licitação, na qual os serviços, obras e equipamentos poderiam ser adquiridos por meios competitivos e com a definição transparente dos custos efetivos.

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação da Ceasaminas em relação ao Relatório Preliminar foi apresentada mediante o Ofício OF/PRESI/044/2016, de 07 de março de 2016, com os seguintes argumentos:

*"**1.1.1.1 – Contratações diretas irregulares da Fundação Cefetminas; com subcontratação ilegal da empresa Esco Energy Saving Ltda., para consecução do objeto dos contratos nº 36/2002 e 104/2010.***

No presente apontamento, necessário se faz discorrer acerca da natureza atípica dos contratos celebrados com a Fundação Cefetminas.

Nos termos do que fora muito bem apontado no Relatório de Auditoria que ora se discute, os contratos celebrados entre a CEASAMINAS e a Fundação Cefetminas não refletem os modelos de contratação usualmente praticados pela Administração Pública.

Celebrados via inexigibilidade de contratação, tanto o contrato nº 36/2002 quanto o contrato nº 104/2010 tinham por objeto a racionalização de custos e economia dos insumos relacionados ao fornecimento de água, não se restringindo a uma simples prestação de serviço ou execução de obra.

Quando da celebração do primeiro contrato, importante se faz esclarecer que a CEASAMINAS não conhecia a fundo as áreas disponíveis para efetivação da racionalização pretendida, razão pela qual se fazia necessária a elaboração de estudos e diagnósticos que sustentariam a adoção de quaisquer medidas que seriam tomadas. Diante disso, estipulou-se a cláusula primeira do contrato nº 36/2002 nos seguintes termos:

> *'O objeto do contrato é implantação, precedida de aprovação de Proposta e Projeto, de medidas de racionalização dos custos e economia dos insumos de consumo, em instalações prediais e industriais, através de revisão das instalações e ou execução de obras, substituição de equipamentos por novos, que proporcionem a redução do custo com a manutenção, coma a energia elétrica, água/esgoto, refrigeração, resíduos e demais energéticos que incrementem os índices de eficiência das instalações, do consumo, e sua manutenção.'*

Ressalta-se que quando da celebração deste primeiro contrato, não eram exatas as necessidades da CEASAMINAS, razão pela qual o objeto foi considerado amplo, em que pese ter respeitado os limites do que se pretendia com a contratação.

Indubitável que a contratação de estudos por meio de procedimento licitatório próprio resultaria em custos adicionais a esta Estatal, quanto na verdade o que se pretendia era exatamente a redução destes custos. Considerando que a Cefetminas tinha capacidade técnica para desenvolver os estudos que eram necessários à racionalização pretendida, considerou-se mais benéfica sua contratação e assim foi feito.

A Cefetminas, então desenvolveu os estudos e diagnósticos para o qual foi contratada, os quais levaram à implantação dos poços artesianos.

Salienta-se que os estudos desenvolvidos pela Fundação Cefetminas tiveram continuidade na vigência do contrato nº 104/2010, permanecendo sob sua competência a identificação de todas as soluções técnicas e tecnológicas possivelmente necessárias em razão de problemas com o abastecimento de água, bem como o fornecimento das informações e expertise necessárias para a renegociação do contrato firmado entre a CEASMINAS e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, resultando em economia financeira ainda maior.

Afere-se, portanto, que apenas após a realização do diagnóstico pela Cefetminas, nos termos para os quais foi contratada, é que foram identificadas as medidas que seriam implantadas, capazes de conferir à CEASAMINAS a redução dos custos com insumos, sem que desembolsasse qualquer valor.

O segundo ponto em que se fazem necessários esclarecimentos adicionais diz respeito à atuação da Fundação Cefetminas durante a vigência dos contratos em comento.

Em que pese esta Auditoria ter concluído que a Fundação Cefetminas formalizou uma parceira com a empresa Esco Água e Energia Ltda. anteriormente à celebração do contrato nº 036/2002, errônea é a afirmação de que a Cefetminas teria deixado de executar qualquer atividade do contrato, tendo efetuado subcontratação integral à referida empresa.

Isto porque ficou sob a total responsabilidade da Fundação Cefetminas a realização das pesquisas e levantamentos de campo, geológicas e hidrogeológicas, fundamentais à identificação dos locais em que seriam perfurados os poços, bem como os estudos necessários à sua operacionalização, merecendo destaque o grande e

complexo estudo elétrico desenvolvido que contemplou o mapeamento das cargas elétricas em todas as lojas nos 40 (quarenta) pavilhões da CEASAMINAS.

Tão somente os custos e serviços relacionados à execução das obras de implantação dos poços ficaram a cargo da Esco.

Os custos para a realização de estudos e para execução das obras foram absorvidos pela Fundação Cefetminas, deixando a CEASAMINAS de liberalizar recursos para tal. A referida Fundação apenas foi remunerada após a aferição de benefícios econômicos para a CEASAMINAS, depois de concluída a execução dos trabalhos contratados. Impossível seria a adoção das mesmas condições de vantajosidade caso a contratação fosse celebrada via processo licitatório.

Entendemos legal, portanto, a contratação por dispensa de licitação da Fundação Cefetminas.

Em que pese entendermos que objeto dos contratos 36/2002 e 104/2010 refletiu a realidade vivenciada pela CEASAMINAS à época de sua celebração, informamos que, considerando o vencimento iminente do contrato 104/2010, esta Estatal já vem tomando providências com vistas a alterar a forma de contratação da próxima empresa prestadora de serviços de fornecimento de água, a fim de regularizar a situação nos moldes apontados por esta CGU."

Após ciência do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, o Departamento de Engenharia e Infraestrutura da Ceasaminas se manifestou em resposta à Comunicação Interna nº 151/2016, de 21/10/2016, com os seguintes argumentos:

"(...) informamos que foi celebrado o contrato nº 10/2016 com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, cujo objeto é fornecimento de água e coleta de esgoto, com mecanismo de pagamento previsto na cláusula quarta, não sendo utilizados, no presente momento, o sistema e equipamentos implantados no âmbito do Contrato nº 036/2002, não obstante o interesse em mantê-los como sistema redundante para mitigar riscos aos usuários do CEASAMINAS em caso de futuros eventos de crise de abastecimento."

Análise do Controle Interno

A Ceasaminas reconhece a necessidade de se alterar a forma de contratação do serviço fornecimento de água e esgoto.

No entanto, a afirmação de que a Fundação Cefetminas não subcontratou integralmente a Esco Energy Saving Ltda. somente poderia ser comprovada pela apresentação dos pagamentos da Fundação à subcontratada, pois, a princípio, a remuneração em percentual de apenas 5% do valor do contrato de parceria indica que se trata da taxa de administração comumente cobrada pelas fundações de apoio para intermediar contratos.

Por meio de nova manifestação, a Ceasaminas informou que findou o contrato com a Fundação Cefetminas, celebrou novo contrato com a Copasa para o fornecimento de água, e paralisou a utilização dos poços artesianos.

Recomendações:

Recomendação 1: Tendo em vista o reconhecimento pelo gestor da necessidade de nova licitação, realizar procedimento licitatório para a prestação de serviços de manutenção no sistema de prospecção local de água, remunerando o contratado com base nos serviços efetivamente executados.

2.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Indefinição do objeto e do preço dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010 da Ceasaminas com a Fundação Cefetminas, com pagamento inadequado de remuneração variável.

Fato

O Contrato nº 36/2002 entre a Ceasaminas e a Fundação Cefetminas possuía como objeto componentes de pesquisa, diagnóstico e proposição de ações para a racionalização do uso dos recursos hídricos e elétricos, bem como a execução das obras viabilizadoras dessa racionalização. Por outro lado, o Contrato nº 104/2010 foi firmado no contexto em que os estudos já haviam sido concluídos e as obras já realizadas, consistindo, assim, na prestação dos serviços necessários à manutenção dos poços perfurados, do reservatório e das tubulações.

Todavia, não houve a discriminação dos serviços e dos preços da instalação e manutenção dos equipamentos e das obras que viabilizaram o objeto. Dessa forma, não há qualquer estimativa entre os custos incorridos pelos contratados na consecução do objeto.

A falta de estimativas ocorreu tanto previamente à dispensa de licitação, quanto na assinatura dos contratos.

No caso da dispensa de licitação, não houve a justificativa do preço, prevista no art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I – (omissis);
II – (omissis);
III - justificativa do preço."

Caso houvesse a licitação, seria necessária a estimativa prévia, com o projeto básico e orçamento detalhado com os custos unitários.

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

A falta dessas estimativas de custos ocorreu em virtude da definição vaga do objeto. Inicialmente foram realizados "estudos", que resultaram na elaboração do projeto efetivamente implantado de captação por poços artesianos, tratamento e armazenamento

da água. Porém, não existem estimativas mínimas de qual o custo do projeto implantado e, consequentemente, qual a remuneração real dos contratados, obtida pela receita com o benefício econômico menos os custos de implantação.

Em relação ao "Benefício Econômico Verificado", definido como forma de remuneração dos contratados Fundação Cefetminas/Esco para pagamento dos serviços prestados, trata-se de uma participação variável sobre o patrimônio próprio da Ceasaminas, materializado nos recursos hídricos sob sua superfície.

A remuneração caracterizou-se em uma cessão de parte dos benefícios econômicos que poderiam ser revertidos à Ceasaminas em sua totalidade caso se optasse pela contratação dos serviços de perfuração, construção e manutenção de poços artesianos com preços definidos em licitação.

A remuneração, baseada em percentagens decrescentes (90%, 80%, 70%, 60%, 50% e 42%) do benefício econômico conforme estabelecido no Contrato nº 36/2002 e depois mantido em 42% pelo Contrato nº 104/2010, constituiu uma forma de participação variável e o Tribunal de Contas da União, em relação a este aspecto da remuneração, já se posicionou, por diversas vezes, pela "*incompatibilidade do estabelecimento de remuneração fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza um preço certo, com a Lei de Licitações*" (v.g. Acórdãos nºs 503/2007, 1.233/2006, 716/2006 e 1.590/2004 e Decisão nº 321/2000, todos do Plenário).

Além disso, a cessão dos benefícios econômicos durante os contratos, nas percentagens mencionadas, não foi calculada com base em critérios pré-definidos, ou seja, não foram apresentadas memórias de cálculo que fundamentassem o estabelecimento daquelas percentagens ou que guardassem alguma relação com os custos dos insumos para a finalização do projeto.

Causa

Os Diretores Presidente, Financeiro e Técnico-Operacional foram signatários dos Contratos nº 36/2002 e nº 104/2010, elaborados com detalhamento insuficiente dos custos efetivos de serviços, obras e equipamentos, redundando na remuneração do contratado com base em preço variável.

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação da Ceasaminas sobre o Relatório Preliminar, apresentada no Ofício OF/PRESI/044/2016, de 07 de março de 2016, consignou o seguinte teor:

"1.1.1.2 – Indefinição do objeto e do preço dos contratos nº 36/2002 e 104/2010 da Ceasaminas com a Fundação Cefetminas, com pagamento irregular de remuneração variável

Importante se faz esclarecer no presente apontamento que a divisão do trabalho em fases impactou diretamente na forma de remuneração, também objeto de análise por esta Controladoria. Data vênia, entendemos equivocada a conclusão exarada por esta Douta CGU de que "a remuneração caracterizou-se em uma cessão de parte dos benefícios econômicos que poderiam ser revertidos à Ceasaminas em sua totalidade caso se optasse pela contratação dos serviços de perfuração, construção e manutenção dos poços artesianos com preços definidos em licitação."

A Fundação Cefetminas suportou todos os riscos inerentes à execução do objeto contratual, inclusive os custos quanto às pesquisas geológicas, de eletrorresistividade, elétricas, perfuração e construção dos poços artesianos, dentre outros, até que as medidas por ela sugeridas apresentassem comprovados benefícios econômicos à CEASAMINAS. Os benefícios econômicos estavam, portanto, diretamente subordinados à conclusão do diagnóstico realizado por aquela Fundação, bem como à eficiência das medidas implantadas, sem que para tanto a CEASAMINAS desembolsasse valores a qualquer título.

Salienta-se que, no decorrer dos contratos em análise, foram perfurados 4 (quatro) poços artesianos, sendo que 3 (três) revelaram-se secos e um apresentou vazão de apenas 10m³/hora sendo que, em virtude de sua localização – distante da estação elevatória e da central de tratamento – sua utilização mostrou-se inviável. Somente após a perfuração do 5º (quinto) poço (considerando que foram perfurados outros 5 – cinco – poços) e com todos os custos atrelados a eles – e após realizados os estudos para verificação da qualidade da água e vazão necessária pra atendimento integral às necessidades de pico da CEASAMINAS, é que foi possível a exploração da estrutura e o início do pagamento da remuneração. Os serviços de prospecção e perfuração dos poços iniciaram no primeiro semestre de 2004 e as primeiras faturas somente começaram a ser pagas em junho de 2006.

Em sendo assim, impossível afirmar que a integralidade do benefício econômico poderia ser aproveitada pela CEASAMINAS caso houvesse contratação por meio de procedimento licitatório, já que, se assim o fosse, ficaria a cargo desta Estatal arcar com todos os custos relativos à contratação, não podendo imputar ao contratado os riscos econômicos relacionados à execução do objeto, por força do disposto no art. 7º, §3º, da Lei nº 8.666/93:

> *Art. 7º (...)*
>
> *§3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica"*
>
> *E mais, para realizar referido procedimento licitatório, seria ainda necessário atender ao disposto no art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93:* [conforme a manifestação original]

Conclui-se, portanto, que a concessão de remuneração sujeita ao benefício econômico auferido, em parcelas progressivamente decrescentes, teve por objetivo compensar o contratado pelos custos e o alto risco incorridos anteriormente à materialização dos benefícios para a CEASAMINAS, bem como viabilizou o gozo de benefícios palpáveis de forma muito mais rápida, eficiente e econômica.

Supondo-se que a Fundação Cefetminas não encontrasse água, como aconteceu nos 4 (quatro) primeiros poços, ou supondo-se que conseguisse encontrar água em vazão suficiente para o atendimento em todos os horários de pico da CEASAMINAS, mas não obtivesse água com qualidade para consumo humano ou que o seu tratamento inviabilizasse seu projeto, nenhum valor teria sido desembolsado, mas em contrapartida a CEASAMINAS estaria com seu caixa reduzido em R$ 10.213.239,59 (em valores históricos sem atualização monetária) e sem possibilidade de almejar uma independência de água no atuais tempos de escassez.

Destaca-se ainda que é condição sine qua non para concessão de remuneração à Fundação Cefetminas, a redução dos custos da CEASAMINAS, considerando os valores pagos à COPASA. Dessa forma, além de não despender recursos com a implementação

das medidas de racionalização de custos, a CEASAMINAS apenas efetuou pagamentos quando constatada a gestão eficiente de seus recursos, implicando significativa economia ao erário.

Encaminhamos anexos tabelas e gráficos elaborados pelo Departamento de Engenharia da CEASAMINAS, que demonstram que a contratação da Fundação Cefetminas resultou em uma economia de R$ 10.213.239,59 (dez milhões duzentos e treze mil duzentos e trinta e nove reais e cinquenta e nove centavos) – em valores históricos sem atualização monetária – aos cofres desta Estatal, entre dezembro de 2005 e outubro de 2015. Explicando as referidas tabelas e gráficos, temos que a linha verde demonstra os custos mensais de água e esgoto que a CEASAMINAS teve com a presença e atuação da Fundação Cefetminas, enquanto a linha vermelha revela o custo caso tal atuação não existisse. Por fim, a linha azul ilustra o ganho acumulado no período. A significativa economia ora mencionada não seria possível caso fosse adotada modelagem jurídica e financeira diversa da que fora efetivamente desenvolvida.

Não obstante todo o exposto e muito embora entendamos que os contratos firmados com a Fundação Cefetminas refletiram a realidade da época em que foram celebrados e primaram pelo princípio da eficiência da Administração Pública, acataremos as recomendações exaradas por esta Controladoria com vistas a delimitar o escopo e a forma de pagamento dos futuros contratos que serão celebrados pela CEASAMINAS.

Análise do Controle Interno

Assim como na constatação anterior, a CEASAMINAS acata os apontamentos no sentido de se definir o objeto dos serviços e insumos, assim como a forma de remuneração em observância ao estrito fornecimento desses, e não baseada em evento futuro e incerto.

Entretanto, não se afirmou neste Relatório que houve prejuízo estrito senso para a CEASAMINAS no conjunto da contratação da Fundação Cefetminas.

O que ocorreu foi a não incorporação da economia resultante da diferença entre o custo dos insumos e o que foi pago à Fundação Cefetminas, conforme se demonstra a seguir com dados fornecidos pela própria CEASAMINAS e pela empresa subcontratada.

O valor total durante toda a contratação que seria pago, caso se valesse da atuação da Copasa, seria de R$ 33.076.416,29, com atuação da Fundação Cefetminas/Esco foram pagos R$ 22.863.176,70, o que resultou na economia mencionada de R$ 10.213.239,59.

Porém, o custo estimado de todo o complexo construído para a prestação dos serviços foi estimado em R$ 1.930.483,46, com base nos dados apresentados (pag. 80) no relatório denominado "Diagnóstico e estudo de viabilidade técnica, ambiental, econômico, financeiro e operacional", elaborado em janeiro de 2016 por empresa contratada pela CEASAMINAS. Na hipótese mais completa de custos, contida nesse diagnóstico (pag. 115), o valor presente de todos os insumos (investimentos e 10 anos de mão-de-obra ao custo anual de R$ 79.090,92) seria de R$ 3.899.278,86.

Assim, mesmo utilizando-se essa hipótese mais custosa, a diferença entre o valor dos insumos (R$ 3.899.278,86) e o que foi pago à Fundação (R$ 22.863.176,70), resultou na não apropriação ao patrimônio da CEASAMINAS do montante de R$ 18.963.897,84.

Em resumo, a economia alegada de R$ 10.213.239,59, deveria ter sido de R$ 29.177.137,43.

Recomendações:
Recomendação 1: Readequar o objeto e a forma de remuneração de futuros contratos relativos à manutenção do sistema de prospecção e bombeamento de água, de forma a discriminar todos os serviços, obras e equipamentos a serem fornecidos, e vedar o pagamento de remuneração variável dissociada dos efetivos insumos adquiridos.

2.2.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

2.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Falta de incorporação ao patrimônio da Ceasaminas de todos os bens e equipamentos adquiridos com recursos dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010 para prospecção, adequação e bombeamento de água.

Fato

As cláusulas dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010 que tratam sobre os materiais e equipamentos a serem instalados em decorrência das medidas de racionalização de custos e economia de insumos, propostas pela Fundação Cefetminas e aprovadas pela Ceasaminas, estão apresentadas a seguir.

No Contrato nº 36/2002:

"Cláusula Sétima - Substituição de Equipamentos:
Os materiais ou equipamentos instalados em substituição aos equipamentos retirados em razão das medidas implementadas, passarão a ser de propriedade da CONTRATANTE. Neste caso, a transação será devidamente documentada de modo que o equipamento retirado passe a ser de propriedade exclusiva do CONTRATADO e o equipamento instalado de propriedade exclusiva do CONTRATANTE.
Parágrafo único: A instalação de novos equipamentos será realizada sem quaisquer ônus à CONTRATANTE, sendo todo o custo do CONTRATADO, inclusive o próprio equipamento."

No Contrato nº 104/2010:

"Cláusula Sexta – Materiais e Equipamentos:
6.1) Os materiais ou equipamentos já instalados pelo CONTRATADO poderão ser retirados pelo mesmo após o término da vigência deste contrato, desde que as instalações sejam devolvidas no seu estado original."

Depreende-se que houve alteração nas cláusulas contratuais que tratam da propriedade dos equipamentos ou materiais, visto que o Contrato nº 104/2010 acrescentou um entendimento que não estava explícito no contrato anterior. Em função disso, solicitou-se à Ceasaminas, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504994/02, de 16 de outubro de 2015, que justificasse a mudança de entendimento e apresentasse a relação dos bens adquiridos ou substituídos na vigência de cada um dos contratos.

Causa

a) O Diretor Presidente e Diretor de Administração e Finanças não providenciaram a incorporação ao patrimônio da Ceasaminas de todos os bens adquiridos com recursos dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010.

b) O Diretor Presidente e o Diretor Financeiro, por meio da assinatura do Contrato nº 104/2010, tentaram suscitar um entendimento novo, de que os materiais e equipamentos já instalados pela Fundação Cefetminas poderiam ser retirados pelo contratado após o término da vigência do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 020/2015, de 23 de outubro de 2015, o Chefe da Auditoria Interna encaminhou, como Anexo 05, a Correspondência Interna – CI nº 243/2015, de 20 de outubro de 2015, emitida pelo Gestor do Departamento de Engenharia, que apresenta a seguinte manifestação:

"Em que pese os contratos 104/2010 e 36/2002 terem sido celebrados com a mesma Contratada, qual seja, Fundação de Apoio à Educação e Desenvolvimento Tecnológico de Minas Gerais – Fundação CEFETMINAS, o objeto de ambos é distinto, uma vez que foram celebrados em paradigmas diferentes.

Quando da celebração do contrato 36/2002, a situação das instalações nas quais o contratado trabalharia era consideravelmente mais precária e, em razão disso, seu objeto era muito mais amplo, versando não somente sobre a implantação de medidas de racionalização de custos com insumos de consumo, mas também sobre a substituição dos equipamentos em estado inviável de utilização.

Conforme se constata com a simples leitura da cláusula sétima, específica para a substituição de equipamentos, aplicar-se-ia na execução do contrato a seguinte dinâmica: os equipamentos antigos retirados para substituição passariam a ser de propriedade da Contratada, enquanto que os novos equipamentos instalados, em substituição àqueles antigos, passariam a ser de propriedade da Contratante.

Nota-se que apenas os equipamentos instalados em razão de substituição incorporar-se-iam ao patrimônio da CEASAMINAS, estando excluídos da prática de incorporação os equipamentos novos, dados não em substituição aos antigos, mas em razão de novas necessidades apuradas. Tal interpretação é inequívoca, uma vez que a incorporação é prevista somente na cláusula de substituição, restando claro que nos casos de equipamentos novos ela não seria obrigatória. Apenas para deixar mais claro, se a Contratada tivesse, por exemplo, substituído uma lâmpada, a nova lâmpada instalada seria da Contratante, enquanto a antiga substituída seria da Contratada. Caso se apurasse a necessidade de instalação de uma lâmpada em lugar que não antes existia, essa nova lâmpada seria da Contratada, uma vez que não foi instalada em razão de substituição.

Não encontramos registros no Departamento de Engenharia de que algum equipamento tenha sido substituído durante o período contratual. Uma vez que não houve, portanto, substituição, não há, nos termos da Cláusula Sétima do contrato 36/2002, permissão para que a Administração Pública apodere-se de equipamentos da Contratada.

Já o contrato 104/2010 possui objeto mais restrito, não prevendo a substituição de equipamentos. Portanto, a Cláusula Sexta do contrato 104/2010 não altera nenhuma condição estabelecida no contrato anterior, apenas suprime parte do objeto (que tornou-se desnecessária no novo paradigma) e traz uma redação mais clara ao contrato, visto que a redação antiga poderia suscitar dúvidas, como essa da própria auditoria.

Uma vez que não faz parte do objeto do contrato 104/2010 a substituição de equipamentos, não há falar em supressão de cláusula de incorporação, já que a incorporação apenas se dava em casos de substituição e esta, por sua vez, não mais faz parte do objeto do contrato.

Por fim, para que não restem quaisquer dúvidas, esclarecemos que a Cláusula Sétima do Contrato 36/2002 apenas não existe no contrato 104/2010 porque este não prevê a substituição de equipamentos, mas apenas a instalação de novos. Para a instalação de novos equipamentos, a metodologia adotada em ambos os contratos é a mesma: eles permanecerão sendo de propriedade da Contratada."

Em acréscimo, a manifestação da Ceasaminas em relação ao Relatório Preliminar foi apresentada mediante o Ofício OF/PRESI/044/2016, de 07 de março de 2016, nos seguintes termos:

"No presente tópico, conclui a Douta Controladoria, com fulcro na Cláusula Terceira do Contrato 36/2002, que todo e qualquer material instalado pela Cefetminas deverá ser incorporado ao patrimônio da CEASAMINAS.

Data máxima venia, entendemos estar equivocada a conclusão a que chegou esta Controladoria e permanecemos com nosso entendimento inicial, de que os novos bens instalados não podem ser incorporados ao patrimônio desta Estatal.

Isso porque existem cláusulas específicas nos contratos pactuados que versam acerca do patrimônio instalado. A nosso ver, estas cláusulas são bastantes claras ao prescrever que apenas os bens instalados em substituição a outros seriam incorporados ao patrimônio da CEASAMINAS.

Entendemos não ser possível, diante de uma cláusula específica, a realização de interpretação analógica a outras cláusulas para forçar o entendimento de que todos os bens passariam a ser de propriedade da CEASAMINAS.

De fato, a citada Cláusula Terceira prescreve que a atuação do contratado far-se-á, dentre outros, através de implementações técnicas na estrutura física dos equipamentos instalados e nos adotados nas suas instalações, assim como prescreve também que caberá exclusivamente ao Contratado todas as despesas decorrentes do diagnóstico e das medidas referidas no caput daquela cláusula.

Percebe-se que em nenhum momento a cláusula em comento dá margem à interpretação de que os bens devem ser incorporados pela CEASAMINAS.

Todos os custos para implementação do objeto contratado foram de fato absorvidos pelo Contratado, mas isso não que dizer que a CEASAMINAS passa a ter direito de apropriar-se dos bens que ele utilizou para tal implementação.

Analogicamente, podemos comparar a presente discussão à concessão de uma rodovia para reforma e exploração. Ora, em que pese ser da concessionária os custos para reforma da rodovia, todo o maquinário utilizado para tal e também para sua manutenção não incorporam ao patrimônio do ente público concedente.

Em que pese entendermos não haver respaldo jurídico para a incorporação dos bens instalados ao patrimônio da CEASAMINAS, podendo a possível incorporação se desdobrar, inclusive, em ações judiciais diversas, não é o objetivo desta Estatal dispor de bens que esta Controladoria considera públicos. Em sendo assim, caso seja mantido o entendimento de que os bens devem ser incorporados ao patrimônio da CEASAMINAS, esta Estatal está disposta a fazê-lo, em obediência ao princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

Esclarece-se, por fim, que aparentemente houve algum equívoco quando da solicitação da equipe de auditoria para que a CEASAMINAS apresentasse a relação de todos os bens adquiridos. Esta Estatal possui tal relação, a qual encaminha nesta oportunidade."

Após ciência do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, o Departamento de Engenharia e Infraestrutura da Ceasaminas se manifestou em resposta à Comunicação Interna nº 151/2016, de 21/10/2016, com os seguintes argumentos:

"(...) informa que tanto a Fundação Cefetminas quanto a empresa ESCO Água e Energia Ltda. serão comunicadas sobre as conclusões da auditoria realizada e instadas a se manifestar sobre os seus termos para que possa ser iniciada a composição recomendada.".

Análise do Controle Interno

A Ceasaminas prestou seus esclarecimentos sobre a questão levantada pela equipe de auditoria. O Gestor manteve seu entendimento de que os equipamentos adquiridos pela Fundação e em uso pela empresa deveriam *"permanecer sendo de propriedade da Contratada"*. Porém, acabou por concluir que *"caso seja mantido o entendimento de que os bens devem ser incorporados ao patrimônio da CEASAMINAS, esta Estatal está disposta a fazê-lo".*

Os argumentos da Ceasaminas, utilizados para explicar o entendimento de que os equipamentos seriam de propriedade da Fundação, estão elencados a seguir com as análises da equipe de auditoria em sequência:

1º) (...) "*apenas os equipamentos instalados em razão de substituição incorporar-se-iam ao patrimônio da CEASAMINAS, estando excluídos da prática de incorporação os equipamentos novos, dados não em substituição aos antigos, mas em razão de novas necessidades apuradas. Tal interpretação é inequívoca, uma vez que a incorporação é prevista somente na cláusula de substituição, restando claro que nos casos de equipamentos novos ela não seria obrigatória.*" (Original sem grifos).

Essa interpretação não é inequívoca. Após leitura de todas as cláusulas do Contrato nº 36/2002 e de seus aditivos, conclui-se que não é possível chegar à afirmação de que estariam excluídos de incorporação ao patrimônio da Ceasaminas *"os equipamentos novos, dados não em substituição aos antigos, mas em razão de novas necessidades apuradas"*. Também não é possível chegar a essa afirmação, defendida pelo Gestor, com base na citada Cláusula Sétima do Contrato 36/2002, pois esta se restringe a tratar dos bens e equipamentos adquiridos em substituição àqueles porventura existentes à época na Ceasaminas; portanto, essa Cláusula não trata das *"novas necessidades apuradas"*.

Ao contrário do que afirma o Gestor, os bens e equipamentos adquiridos em razão das "novas necessidades apuradas" (assim como aqueles adquiridos em substituição) deveriam estar incorporados ao patrimônio da Ceasaminas. Esta conclusão fundamenta-se no seguinte:

"Cláusula Terceira – Trabalhos do Contratado:
A atuação do CONTRATADO, único responsável perante a CONTRATANTE pela execução dos serviços ora ajustados, far-se-á através de implementações técnicas nas instalações do CONTRATANTE, na estrutura física dos equipamentos instalados e nos adotados nas suas instalações, (...) (Original sem grifo).
(...)
3.3) Correrão exclusivamente por conta do CONTRATADO todas as despesas decorrentes do diagnóstico e das medidas supra referidas com brevidade no caput, ficando a CONTRATANTE exonerada de qualquer obrigação a esse respeito, inclusive

para os encargos previdenciários, fiscais e trabalhistas, quando for o caso, incidentes sobre os trabalhos do CONTRATADO." (Original sem grifo).

Depreende-se que, a partir das medidas propostas pela Fundação e aprovadas pela Ceasaminas, a atuação do Contratado ocorrerá, dentre outras implementações, nos equipamentos instalados (os substituídos) e nos adotados nas suas instalações (relativos a "*novas necessidades apuradas"*). E que, para essas implementações, todas as despesas serão de responsabilidade do Contratado, a Fundação Cefetminas.

Seguindo o que foi pactuado, a Fundação foi remunerada para executar as medidas propostas e aprovadas, inclusive para a aquisição e instalação dos equipamentos e bens necessários a toda a operacionalização do sistema de prospecção de água. Nesse sentido, ressalta-se a proposta feita pela Fundação, em conjunto com a empresa subcontratada Esco, por meio do Relatório Diagnóstico nº 01, de Agosto de 2002. Um excerto do Relatório, exposto a seguir, se refere à proposta de prospecção e produção local de água:

"2 – Medidas Recomendadas
2.1 – Prospecção e Produção Local de Água
(...)
A Fundação CEFETMINAS propõe a prospecção de água no local, através da perfuração de poços tubulares profundos.
(...)
Autorizada pela Ceasa nossa proposição, adotaremos os seguintes procedimentos para a consecução do projeto, desenvolvendo a seguinte metodologia:
1 – Seleção de locais potenciais para a perfuração dos poços, de acordo com as características geomorfológicas, nas áreas indicadas;
2 – Perfuração dos poços, por empresa especializada, contratada pela Fundação CEFETMINAS, em convênio com a ESCO;
3 – Execução de testes de vazão;
4 – Análise físico-química e bacteriológica da qualidade da água, elaborada por laboratório independente;
5 – Implantação de sistema de adequação da água, caso necessário e economicamente viável;
6 – Execução de rede adutora para abastecimento do reservatório;
7 – Instrumentação dos poços com bombas, hidrômetros, sistema de monitoramento da operação (aviso sonoro e/ou leitura remota);
8 – Estabelecimento de procedimentos operacionais padrão (POP) para a operação e manutenção dos poços."

Nota-se que está proposta e aprovada a instrumentação dos poços (item 8) e a implementação de sistema de adequação da água (item 5), ações que necessariamente demandaram a aquisição e instalação de novos bens e equipamentos, que não existiam na Ceasaminas, pois esta não possuía, até então, sistema de produção local de água. Tais serviços e aquisições foram custeados pela Ceasaminas com recursos dos contratos firmados com a Fundação, em especial o Contrato nº 36/2002, visto que neste, inclusive, foi pago um percentual maior de remuneração nos primeiros anos de sua vigência (aplicado sobre o valor do "Benefício Econômico Verificado"), visando compensar os altos investimentos iniciais realizados.

2º)*"Não encontramos registros no Departamento de Engenharia de que algum equipamento tenha sido substituído durante o período contratual."*

O Gestor se limitou a informar que não há registros de equipamentos que tenham sido substituídos. Seria realmente estranho que encontrassem, pois não havia um sistema local de prospecção, adequação e bombeamento de água na Ceasaminas antes do Contrato nº 36/2002.

Esta manifestação do Gestor não respondeu à solicitação da equipe de auditoria, qual seja: que apresentasse a relação dos bens adquiridos (substituídos ou não) na vigência de cada um dos contratos. No entanto, após manifestação ao Relatório Preliminar, encaminhada por meio do Ofício OF/PRESI/044/2016, a Ceasaminas afirmou possuir tal relação, em que pese não ter sido disponibilizada à equipe de fiscalização.

3º) "*Já o contrato 104/2010 possui objeto mais restrito, não prevendo a substituição de equipamentos. Portanto, a Cláusula Sexta do contrato 104/2010 não altera nenhuma condição estabelecida no contrato anterior, apenas suprime parte do objeto (que tornou-se desnecessária no novo paradigma) e traz uma redação mais clara ao contrato, visto que a redação antiga poderia suscitar dúvidas, como essa da própria auditoria.*"

A "*redação antiga*", relativa ao Contrato nº 36/2002, não suscitava dúvidas. Na realidade, foi a partir da inclusão do entendimento exposto na Cláusula Sexta do Contrato nº 104/2010 que surgiu a divergência sobre a questão da propriedade dos bens investidos. Convém expor novamente o texto da citada Cláusula do Contrato nº 104/2010:

"Cláusula Sexta – Materiais e Equipamentos:
6.1) Os materiais ou equipamentos já instalados pelo CONTRATADO poderão ser retirados pelo mesmo após o término da vigência deste contrato, desde que as instalações sejam devolvidas no seu estado original."

Esse entendimento é novo e não se apresenta em harmonia com as cláusulas do contrato anterior (nº 36/2002), assim como não condiz com a proposta apresentada pela Fundação e aprovada pela Ceasaminas (Relatório de Diagnóstico nº 01), conforme já exposto pela equipe de auditoria. Trata-se de um entendimento criado a partir do Contrato nº 104/2010, que busca autorizar algo que não poderia, qual seja: possibilitar à administração da Ceasaminas que renuncie ao patrimônio adquirido com recursos do Contrato nº 36/2002 e àquele a ser adquirido com recursos do Contrato nº 104/2010. É, no entendimento desta equipe de auditoria, uma cláusula anulável, pois se demonstra abusiva, dado o princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

Ademais, o entendimento da Ceasaminas contradiz informação noticiada pela própria empresa subcontratada pela Fundação para implementar as medidas aprovadas pela Ceasaminas, a Esco – Energy Saving Company. No "*Case: Uso racional e eficiente da água e energia na Ceasaminas*", documento Esconews nº 18, disponível no sítio eletrônico da entidade, explica-se a relação pactuada com a Ceasaminas e a Fundação Cefetminas. A seguir, um trecho desse documento:

"Na contratação por performance a CEASA ficou isenta de qualquer investimento. Os pagamentos à FUNDAÇÃO CEFETMINAS são condicionados ao desempenho das soluções implementadas por ela, feitos através do compartilhamento dos benefícios econômicos resultantes. Decorrido o prazo de 60 meses e finalizada a participação da Fundação CEFETMINAS, a CEASA incorpora aos seus ativos todas as benfeitorias realizadas e passará a usufruir do resultado integral dos benefícios." (Original sem grifo).

Por fim, após todo o exposto, convém ressaltar que foram pagos à Fundação em torno de R$ 10.000.000,00, a título de remuneração pelos serviços prestados no período de junho de 2006 a setembro de 2015. Como o custo de todo o complexo construído para a prestação dos serviços foi estimado em R$ 1.930.483,46 (com base nos dados apresentados à pag. 80 do relatório denominado "Diagnóstico e estudo de viabilidade técnica, ambiental, econômico, financeiro e operacional", elaborado em janeiro de 2016 por empresa contratada pela Ceasaminas) e que, na hipótese mais completa de custos, contida nesse Diagnóstico à pag. 115, o valor presente de todos os insumos (investimentos e 10 anos de mão-de-obra ao custo anual de R$ 79.090,92) seria de R$ 3.899.278,86, depreende-se que os investimentos realizados pela Fundação Cefetminas/Esco foram totalmente amortizados nesse período.

Recomendações:
Recomendação 1: Realizar levantamento de todos os materiais e equipamentos utilizados para funcionamento do sistema de prospecção, adequação e bombeamento de água, registrando os dados e informações em processo administrativo específico, com vistas à incorporação ao patrimônio da Ceasaminas.

Recomendação 2: Atuar administrativamente, junto à Fundação Cefetminas e à empresa Esco, buscando composição sobre a propriedade dos materiais e equipamentos em uso na Ceasaminas, registrando formalmente.

3 INV. DAS EMPRESAS ESTATAIS EM INFRA-ESTRUTURA

3.1 MANUT. ADEQUACAO INFRA-ESTRUTURA OPERACIONAL

3.1.1 CONTRATOS DE CONCESSÃO E PERMISSÃO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Irregularidade na concessão de uso de imóvel incluído no Programa Nacional de Desestatização - PND.

Fato

A área do imóvel onde se encontra atualmente instalada a Ceasaminas, bem como um terreno de dimensões semelhantes em área contígua, margeada pela BR040 e Avenida Severino Ballesteros, entre outros, incluem-se em transferência de propriedade que o Estado de Minas Gerais fará em favor da União, em conclusão de transação iniciada em 18/02/1998, que visou refinanciar dívida pública do Estado. A operação foi firmada pelas partes mediante a assinatura do *"Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de dívidas entre o Estado de Minas Gerais e a União".*

Como parte da estratégia administrativa adotada à época pelo poder executivo federal, a União, por meio do Decreto Federal nº 3654, de 07/11/2000, incluiu a empresa Ceasaminas em seu Programa Nacional de Desestatização – PND, passando esta a integrar o Fundo Nacional de Desestatização.

A inclusão ou exclusão de empresas, bem como aprovação das condições aplicáveis às desestatizações, nos termos da Lei Federal nº 9.491, de 09/09/1997, compete ao Conselho Nacional de Desestatização – CND, que é o órgão de decisão superior do PND. A este compete, também, a exclusão de bens móveis e imóveis da União incluídos no Programa de Desestatização. Uma vez incluídas no PND e integrantes do referido Fundo, as empresas passam **a ter sua estratégia voltada para atender os objetivos da**

desestatização, conforme art. 16 da mencionada lei federal. Em complemento, o Decreto nº 2.594, de 15/05/1998, que regulamenta a citada lei federal, destaca no art. 20, parágrafo único, que caberá ao CND estabelecer a forma de procedimento e definir os atos a serem praticados pelos administradores nas hipóteses de cessão de bens e instalações de empreendimentos. E, ainda, em seu art. 47, alerta que, após a inclusão no Programa, a sociedade não poderá adquirir bens que nele venham a ser registrados sem prévia autorização do CND, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa.

Ocorreu que, por meio da Concorrência 07/2014, a Ceasaminas pretendeu efetivar Concessão de Uso de uma área de 551.724m^2, sendo que, desse total, 203.800m² serão edificados e destinados à construção e exploração de um complexo de atividades varejistas e/ou atacadistas. Em consequência do resultado da licitação, a Unidade firmou contrato com cláusula que repassa a responsabilidade de todas as obras à Concessionária vencedora do certame, bem como a sua manutenção. Conforme consta no processo licitatório, a área atualmente edificada da empresa guarda proporções semelhantes à área que agora se pleiteia conceder para expansão, o que demonstra o vulto do empreendimento pretendido.

Alguns documentos juntados ao Processo Licitatório (Processo Administrativo nº 07/2014) denotam que a Ceasaminas sabia da necessidade de ciência, manifestação e autorização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e aprovação do CND para prosseguimento da concessão que se pretendia fazer. São exemplos constantes no Processo Licitatório n° 07/2014:
(i) *"Nota Técnica enviada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento referente ao Plano Diretor de Expansão da Ceasaminas"* intitulado Expansão Ceasaminas (de dez/2013, assinada pelo Presidente da Ceasaminas e quatro Conselheiros), em que a empresa assevera em negrito (fl. 92) a necessidade **de ciência** ao Conselho Nacional de Desestatização; pressupondo sua manifestação em relação à pretensão de ocupação da área que se sabia estar incluída no PND, consoante Decreto Federal nº 3654/2000;
(ii) expediente que submete o projeto de expansão da Ceasaminas ao MAPA, como o Ofício PRESI/193/2013, de 25/11/2013 (fls. 824 a 832), encaminhado ao Ministro no intuito de *"explanar a intenção e necessidade de ocupação de forma coordenada de uma área de um milhão de metros quadrados disponível na Unidade Grande BH através de seu Plano Diretor de Expansão"*;
(iii) Ofício PRESI/043/2014, de 31/03/2014 (fl. 228), que encaminha o *"Processo de Expansão do Entreposto Grande BH da Ceasaminas" para conhecimento e apreciação do secretário executivo do MAPA*, além do documento referente ao "Plano Diretor de Expansão da Ceasaminas" (páginas 85 a 93), que solicita ao MAPA que *"caso esse Ministério, bem como o Conselho Nacional de Desestatização, tenham algum óbice à implementação das ações aqui delineadas, solicitamos que se manifestem* ***o mais rápido*** *possível,* ***caso contrário*** *consideraremos* ***que estão de acordo*** *com o plano ora apresentado"*;
(iv) Ofício do Presidente do Conselho de Administração da Ceasaminas, datado de 08/04/2014, expedido em Brasília/DF (fls. 270 e 604), que, entre outros alertas, determinou suspensão da licitação *"até que ocorra a conciliação do processo às normas legais, estatutárias e administrativas por parte da área jurídica..."*, tendo em consideração que careceria os autos da área jurídica quanto à necessidade de aprovação do Conselho Nacional de Desestatização – CND em razão de a empresa estar incluída no PND.
(*) Em relação a este último expediente, o MAPA, por meio do Ofício n 311/SE-MAPA, de 09/04/2014 (fl.603), restituiu os autos à Ceasaminas para que a Sociedade desse

cumprimento às providências constantes do referido Ofício datado de 08/04/2014 (fl.270 e 604), de seu respectivo Presidente do Conselho de Administração.

Diante desse encadeamento, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201505378/02, de 15/12/2015, a equipe da CGU solicitou à Ceasaminas a apresentação das eventuais manifestações do MAPA e do CND sobre o Projeto de Expansão **(item 3)**. Em resposta, por meio do Ofício nº. 017/2015, de 23/12/2015, a sociedade apresentou apenas atas de duas reuniões ordinárias do Conselho de Administração da própria Ceasaminas, ou seja, a empresa não apresentou de manifestações, concordância ou aprovação do MAPA, tampouco do CND, sobre o seu Projeto de Expansão.

A equipe da CGU solicitou, também, justificativa para o prosseguimento do certame licitatório sem o cumprimento das determinações do Presidente do Conselho de Administração da empresa **(item 4).** Em resposta, por meio do Ofício nº. 017/2015, a sociedade considerou desnecessária a submissão do certame à Assembleia Geral, com fulcro no art. 122 da Lei nº 6.404/76, e informou que as justificativas para o prosseguimento do certame estariam expostas nas fls. 275 a 284 do processo licitatório. Todavia, era de se esperar postura oposta do Diretor-Presidente, visto que ele está obrigado a fazer cumprir as deliberações do Conselho de Administração, nos termos do art. 20 do Estatuto Social da companhia. A este conselho compete, entre outros, fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, etc., bem como manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, nos termos dos incisos III e VI do art. 142 da Lei nº 6.404/76 e do respectivo Estatuto. Ao Conselho de Administração, enquanto órgão superior de orientação e controle da Administração da Companhia, compete-lhe, nos termos do art. 13 do referido Estatuto, *"manifestar-se previamente sobre atos ou contratos"* e *"requisitar à Diretoria informações necessárias ao exercício de sua competência"*. Acrescente-se que a citada Lei das Sociedades por Ações, nos termos do art. 121, concede poderes à assembleia-geral para decidir sobre todos os negócios relativos ao objeto da companhia. Em que pesem todos os poderes garantidos ao Conselho de Administração, o Diretor Presidente da Ceasaminas expediu Ofício OF/PRESI/046/2014, de 09/04/2014, comunicando que deixaria de atender à determinação do Presidente do Conselho de Administração, sustentando que o processo estaria dentro da legislação vigente, não havendo necessidade de suspensão da licitação tendo em vista que o certame estaria baseado nos preceitos legais. Ao contrário do que sustentou a Direção da Ceasaminas, irregularidades e impropriedades foram identificadas pela equipe da CGU, conforme registros específicos deste relatório, afastando a presunção de conformidade sustentada.

Foi solicitado à Ceasaminas a apresentação de justificativas para concessão de uso em relação ao imóvel, cuja destinação está incluída no PND do Governo Federal, bem como documentação comprobatória do desvio estratégico dos objetivos da desestatização **(item 5).** A empresa, nesse caso, fez referência à resposta apresentada ao questionamento mencionado no parágrafo anterior, referindo-se ao mesmo parecer jurídico de folhas 275 a 284 do procedimento licitatório nº. 07/2014. Além disso, sustentou ser desnecessária a autorização do CND, com fulcro no art. 47 do Decreto nº 2.594/1998. A equipe da CGU, em análise ao que consta dos autos, observou que o Diretor Presidente baseou-se num Parecer do Chefe do Departamento Jurídico da Ceasaminas, de 09/04/2014 (fls. 276 a 284) para desrespeitar determinação expedida pelo Presidente do Conselho de Administração. O referido Parecer, entre outras conclusões, apresentou o que segue: *"... focalizou-se contidamente nos preceitos legais regentes da criação e atribuições do Conselho Nacional de Desestatização, como a Lei nº 9.491/97, bem como o Decreto nº 2.594/98, e os procedimentos adotados pela Ceasaminas frente ao Processo licitatório*

Concorrência nº 07/2014, em nada destoa dos dispositivos aqui residentes". Ocorre que a situação existente, relativa à desestatização da empresa, limita as possíveis intervenções no terreno. Apesar da autonomia gerencial que se reconhece às empresas, aquelas com participação estatal não devem ignorar as políticas públicas traçadas pela administração direta, tampouco abster-se de cumprir a lei emanada pela pessoa política que as institui ou mantém, visto que o princípio da legalidade também integra o regime jurídico das sociedades de economia mista. Como já dito, o Decreto nº 2.594/1998 determina que, após a inclusão no PND, a sociedade **não poderá adquirir bens que nele venham a ser registrados** sem prévia autorização do CND, **exceto os necessários à manutenção e operação da empresa**. A expansão pretendida não se configura investimento relacionado à mera manutenção e operação da empresa, ao contrário, a concessão de uso visa praticamente duplicar a área até então edificada da Ceasaminas, prevendo realização de investimentos e grandes obras a cargo da licitante vencedora, no contexto do "projeto de expansão" da Ceasaminas, com construções que serão incorporadas (item 4.1, 6.1.7, entre outros, do Contrato celebrado) ao patrimônio da sociedade ao final da vigência do contrato (de 65 anos, prorrogáveis por mais 20 anos), situação em desacordo com o referido normativo:

> *Art. 47. A partir de sua inclusão no PND, a sociedade não poderá:*
> *I - alienar elementos do seu ativo permanente* ***ou adquirir bens que nele venham a ser registrados*** *sem prévia autorização do CND, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa;*

Há ainda outros entraves, que se relacionam com limitações 'temporais, de objeto e montante'. As empresas incluídas no PND, para firmarem contratos de acordos comerciais por prazo superior a três meses, ou realizar quaisquer transações **que não correspondam a operações de giro "normal"** dos negócios da empresa, inclusive adquirir ativos em montante igual ou superior a 5% de seu patrimônio líquido, necessitam autorização prévia do Ministro de Estado da Fazenda, o que não restou demonstrado na condução deste certame, suscitando inobservância ao disposto no Decreto nº 2594/1998, art. 59, § 1º:

> *Art. 59. (...) as empresas incluídas no PND... ficarão administrativamente subordinadas ao Ministério da Fazenda que, no âmbito de sua competência, tomará todas as medidas necessárias à efetivação dos processos de desestatização.*
> *§ 1º A partir de sua inclusão no PND a sociedade não poderá praticar os seguintes atos, sem a autorização prévia do Ministro de Estado da Fazenda:*
> ***...***
> *IV -* ***firmar*** *ou repactuar contratos de financiamentos ou, de* ***acordos comerciais****, por prazo superior a* ***três meses****, ou* ***quaisquer outras transações que não correspondam a operações e giro normal*** *dos negócios da empresa;*
> *V -* ***adquirir*** *ou alienar* ***ativos em montante igual ou superior a cinco por cento*** *do Patrimônio líquido da empresa.*

Por fim, a destinação dos recursos, bem como a decisão de inclusão e exclusão de empresas no Programa Nacional de Desestatização faz parte de uma estratégia adotada pela União, a qual compete ao CND na qualidade de órgão superior do Programa, responsável por aprovar o desvio estratégico dos objetivos da desestatização, bem como por deliberar sobre eventual decisão de retirada da empresa (e seus ativos) do programa, de modo a permitir que a Ceasaminas pudesse implementar Projeto de Expansão que praticamente duplicará a área até então edificada da empresa, que envolve assunção de compromisso de conceder o imóvel para uso pela Concessionária vencedora da licitação pelo prazo de até 85 anos (já que a prorrogação se dará a critério exclusivo da concessionária vencedora, nos termos do item 2.1 do Contrato de Concessão de Uso (CCU) nº LIC/CCU/AE/001/14, celebrado em decorrência da Concorrência nº 07/2014).

Causa

O Diretor-Presidente da CeasaMinas deixou de observar os trâmites legais para a Concessão de Uso de área de 551.724 m^2 não realizando consulta prévia ao Conselho Nacional de Desestatização, conforme determina o art 47 do Decreto nº 2.594/1998.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria, a Ceasaminas apresentou as seguintes manifestações:

(item 3): *Ceasaminas*
O Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, na pessoa do Presidente do Conselho de Administração da Ceasaminas, representante daquele Ministério nesta Estatal, manifestou-se em duas oportunidades, sendo que em uma delas, inclusive, cita o posicionamento do Conselho Nacional de Desestatização, as quais passamos a citar:
- Ata da 199ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas, realizada em 27 de março de 2014 (fl. 605 verso do processo licitatório): ***"9) Apresentação do Edital de Expansão da Ceasaminas: nada a observar****. O Presidente do Conselho, Sr. Gerardo Fontelles, solicitou que seja encaminhado ao Ministério da Agricultura, Pecuária a Abastecimento todo o processo que fundamentou a elaboração do edital 007/2014".*
*- Ata da 196ª Reunião Ordinária do Conselho de Administ*ração das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas, realizada em 13 de dezembro de 2013 (fls. 606 do processo licitatório): *"10. Nota Técnica Expansão: aprovada a proposta elaborada pela Ceasaminas e apresentada aos ministros da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento e do Desenvolvimento e Comércio em 02/12/2013 em Brasília.* ***O Sr. Gerardo Fontelles, em conversa com Fernando Pimentel que é o presidente do Conselho Nacional de Desestatização, disse que esse modelo de concessão de uso das áreas não ocupadas não gera conflito com relação ao Plano Nacional de Desestatização, cuja Ceasaminas está inserida****".*

(item 4):
As justificativas para o prosseguimento do certame estão expostas nas fls. 275 a 284 do certame licitatório.
Considerou-se desnecessária a submissão do certame à Assembleia Geral, com fulcro no art. 122 da Lei 6.404/76 e também desnecessária a autorização do CND, com fulcro no art. 47 do Decreto nº 2.594/1998.
Encaminhado o Ofício OF/PRESI/046/2014 (fls. 275 e 284) ao Presidente do Conselho de Administração da Ceasaminas, este não mais se pronunciou, acatando, portanto, o entendimento a ele exarado.
Ademais, após o encerramento do processo licitatório, todo ele foi submetido à apreciação daquele Conselho, que novamente não fez ressalvas.

(item 5):
Em resposta ao questionamento ora formulado, fazemos referência à resposta ao questionamento nº. 04, imediatamente anterior, que versa sobre o mesmo assunto. Fazemos, ainda, referência ao parecer jurídico de folhas 275 a 284, da pasta referente ao procedimento licitatório da Concorrência nº. 07/2014.

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir:

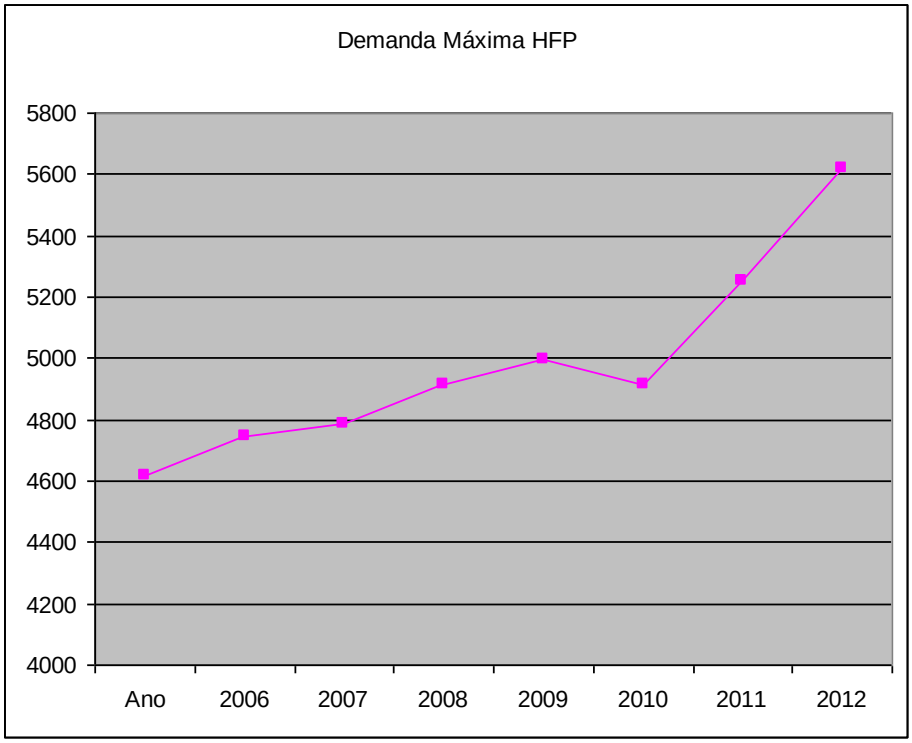
Primeiramente, afirmamos que permanecemos com o entendimento de que é desnecessária a autorização do Conselho Nacional de Desestatização para a execução do processo de expansão.
O fato de a CeasaMinas integrar o PND já engessa a empresa, tanto que no exercício próximo passado, ou seja, no ano de 2015, a Estatal auferiu PREJUÍZO, o que resta e revela evidente dificuldade em sua gerência, onde seus gestores praticamente têm que fazer "mágica" para que a empresa consiga seguir em frente.
Hodiernamente temos que essa dificuldade na administração da CeasaMinas emerge rapidamente, tendo em vista que seu único meio de arrecadação para subsistência vem a ser o recebimento das tarifas de uso, o que nem sempre é suficiente, como ocorreu no ano de 2015.
E, apesar de toda essa dificuldade na obtenção de receitas para subsistência é notória a realidade de que ninguém se predispõe a oferecer auxílio à CeasaMinas, considerando que a mesma passa por grandes dificuldades financeiras, mas ao contrário, tudo parte para o norte de se dificultar suas atividades, mesmo considerando que a Estatal não pratica atos desvinculados da lei, mas, a todo o momento, observando-as e cumprindo-as.
Imperioso que se chegue à conclusão da vital importância da CeasaMinas para o Estado de Minas Gerais, para a União e para toda a coletividade da região, tendo em vista que a mesma assume vital importância para a segurança alimentar, se mostrando ainda portentosa pagadora de impostos.
O que está em jogo é a subsistência da primeira e mais importante Central de Abastecimento da América Latina no que se prende a diversidade de produtos, com importância e destaque mundial.
Consigne-se que a União, por meio do Decreto Federal n.º 3654/2000, incluiu a CeasaMinas no Programa Nacional de Desestatização – PND, tornando limitadas todas suas ações rumo a sua subsistência, praticamente, inclusive, até inviabilizando essa subsistência, motivo pelo qual não há como podar da CeasaMinas sua única fonte para subsistência, qual seja, as tarifas de uso pela utilização de suas áreas.
Consigne-se, por oportuno, em havendo o encerramento das atividades da CeasaMinas, haveria, além do prejuízo ao abastecimento alimentar, uma redução drástica de recebimento de impostos pelo Estado de Minas Gerais e pela União, dado que a CeasaMinas e seus lojistas são responsáveis pelo pagamento de fortunas a título de impostos.
Aduz a CGU que, de acordo com o Decreto n.º 2.594/1998, normativo da Desestatização, em seu art. 47, a CeasaMinas não poderá adquirir bens sem prévia autorização do Conselho Nacional de Desestatização – CND, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa, e que, no caso não configurou a exceção, tendo em vista que seria duplicada a área até então edificada.
Reportando ao art. 47, do Decreto n.º 2.594/1998, temos que:

> *Art. 47. A partir de sua inclusão no PND, a sociedade não poderá:*
> *I - alienar elementos do seu ativo permanente ou adquirir bens que nele venham a ser registrados sem prévia autorização do CND, **exceto os necessários à manutenção e operação da empresa**. (destaque nosso).*

Data maxima venia não comungamos com tal entendimento, senão vejamos:

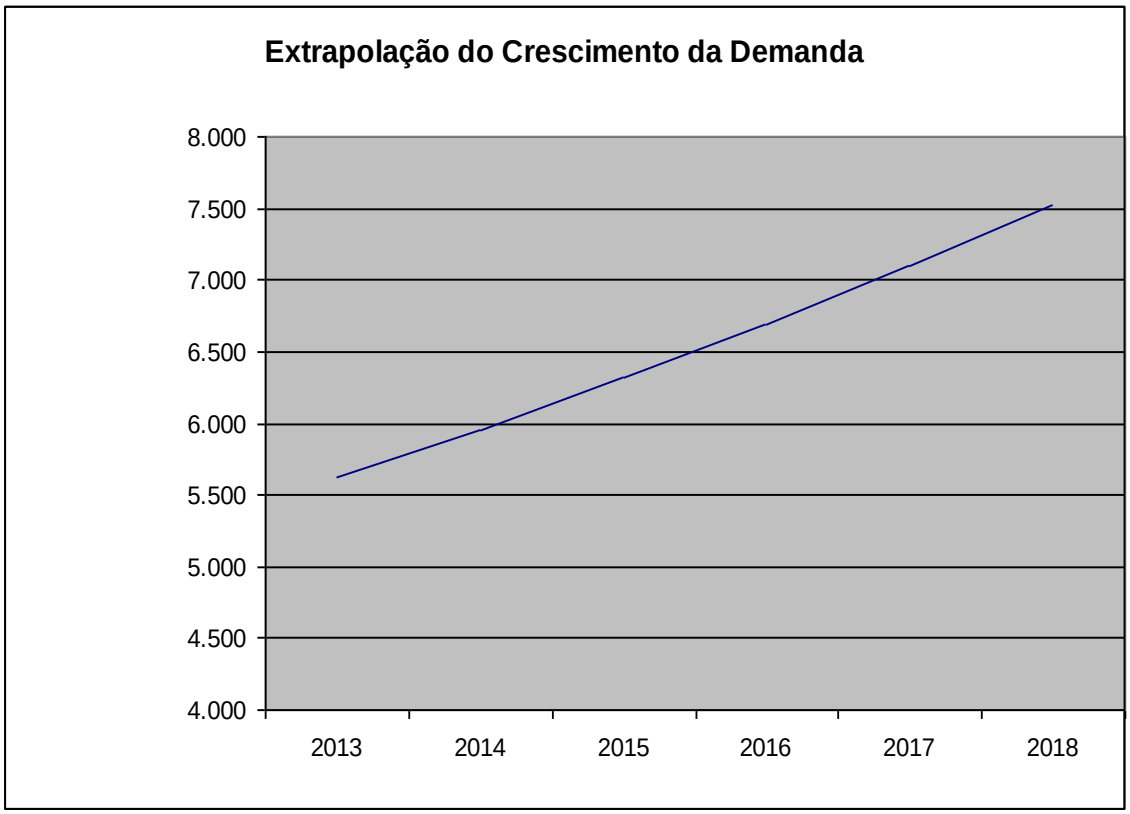
Entendemos que a CeasaMinas não está adquirindo bens, o que desvirtuaria a exigência de prévia autorização do Conselho Nacional de Desestatização. A incorporação do imóvel no final do contrato é apenas uma consequência da concessão. É um acessório do principal que é a concessão da área. É um fruto. A CeasaMinas não está desembolsando nenhum valor para adquirir o imóvel, não está comprando o imóvel.
Com certeza a mens legis no caso em concreto se baseia no fato de que uma empresa figurando no PND não poderia adquirir bens desembolsando pecúnia, onerando-se

mesmo estando na fila para ser privatizada. A mesma não pode realizar investimentos estando na fila do PND, exatamente pelo fato de que está nessa fila para ser vendida.
Mas no caso da Concorrência n.º 07/2014, temos que a CeasaMinas não está despendendo valores, não está saindo dinheiro do caixa da Estatal, realmente não está comprando nenhum imóvel.
A incorporação do imóvel construído pela concessionária no final do contrato tecnicamente não é uma aquisição ordinária que poderia estar mencionada no dispositivo legal aclamado pela CGU.
Lado outro, mesmo que assim não fosse, temos que a exceção capitulada no art. 47 alhures (em destaque), direciona no sentido de que não seria necessária prévia autorização do Conselho Nacional de Desestatização quando se fala de aquisição de bens que auxiliem na manutenção e operação da empresa.
Entendemos que a CeasaMinas figura-se também nessa exceção, dado que sua subsistência é oriunda da arrecadação de tarifas de uso pela utilização de suas áreas pelo particular.
Há de observar, como já visto, que as tarifas que estão sendo recebidas pela CeasaMinas já se mostram absolutamente insuficientes para o sustento da empresa, inclusive, no ano de 2015 houve até prejuízo em seu balanço.
A CeasaMinas não possui mais energia elétrica suficiente para responder a toda demanda necessária, havendo necessidade, há muito, da aquisição de uma subestação de energia orçada em torno de R$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais), e caso tal subestação não seja adquirida, a empresa corre sério risco de ter suas atividades inviabilizadas por falta de energia elétrica.
Inclusive, foi assinado um contrato precário, por prazo exíguo com a CEMIG para fornecer energia além da cota existente para que não falte.
Abaixo, permitimo-nos fazer um adendo dentro deste tópico a fim de demonstrar a esta Controladoria a grave crise energética atravessada pela CeasaMinas nos últimos anos.
Após o ano de 2010, a CeasaMinas iniciou um processo de desenvolvimento acelerado devido à construção de novos pavilhões e também à instalação de novas câmaras frias. Este movimento foi motivado principalmente pela regularização dos contratos dos concessionários e também à situação econômica favorável do país. Este crescimento pode ser verificado no gráfico abaixo:



Podemos ver que a demanda máxima registrada que até em 2010 vinha em um ritmo de crescimento próximo a 2% ao ano saltou para quase 7%. Ao constatar esta tendência, em 2011 a CeasaMinas ampliou sua infra-estrutura de entrada de energia e preparou o entreposto para receber uma demanda máxima de até 7.500kW.

Uma Central de Abastecimento tem características muito específicas. Depende de diversos fatores externos que norteiam as políticas de abastecimento do país, além de questões internas de planejamento estratégico. Não é como uma indústria ou um negócio onde a administração detém o controle de vendas, comercialização ou produção. Em relação ao crescimento da demanda, por isso, não havia como realizar exatas previsões, mas apenas acompanhar a tendência. Neste sentido, feita a extrapolação do gráfico anterior e consideramos a manutenção do crescimento linear atual, que sugeria aumento na demanda de energia conforme gráfico abaixo:



Na suposição de que as políticas de crescimento e expansão do entreposto se mantivessem como as de 2012, a nossa infra-estrutura interna para recebimento de energia elétrica já suportaria até 2018. Este dado nos dava um relativo conforto visto que, por questões de limitação física a tendência é uma posterior estabilização.
O que, entretanto, nos preocupava é a capacidade da concessionária de energia elétrica em nos atender neste prazo e não ser, portanto, fator limitador para a nossa expansão.
Todo o desenvolvimento demonstrado anteriormente se refere ao platô urbanizado atual.
Baseado nas informações anteriores, a CeasaMinas entrou em contato com a CEMIG informando a nossa previsão de crescimento, à época, para que a concessionária pudesse nos atender no período futuro.
A CEMIG então, em 2012, informou que um crescimento de demanda acima de 5.000kW sairia da regulamentação da Aneel e que a CeasaMinas obrigatoriamente teria que construir uma subestação para receber energia em nível de tensão de 138kV, ao invés de 13,8kV, que é o que ocorre hoje.
Quando a demanda de energia da CeasaMinas atravessou o limite de 5.000kW, a CEMIG então passou a celebrar com a CeasaMinas contrato de conexão provisória até que a CeasaMinas construísse a subestação.
A situação então era a seguinte: A CeasaMinas encontrava-se em pleno desenvolvimento, porém com limitação de energia pela concessionária. A CEMIG não poderia nos suprir de mais energia elétrica por questões técnicas e de regulamentação. A CeasaMinas precisava então construir uma subestação de 138kV e linhas de distribuição com valores de investimento milionários e possuía recursos para fazer frente a essa despesa. A CeasaMinas dispunha de uma linha de transmissão de energia em 138kV, dentro de seu próprio terreno, em área ociosa destinada à futura expansão.
Assim, o paradigma atual é de que não temos energia elétrica nem para acender uma lâmpada extra.
E como a CeasaMinas irá adquirir uma subestação desse porte quando encontra-se no "vermelho"? No exercício passado a CeasaMinas amargou prejuízo considerável, não havendo a mínima possibilidade financeira de adquirir a referida subestação.

A CeasaMinas necessita de promover reformas em vários pavilhões que estão danificados, mas não possui condições financeiras para fazê-lo, tendo em vista que ficaria em milhões de reais.
A CEASAMINAS tem que resolver o problema crônico de estacionamento no Entreposto, no entanto, não possui condições financeiras para resolver esse impasse, tendo em vista que ficaria caríssimo.
Vários outros gastos intrinsecamente ligados à subsistência da CeasaMinas já passaram da hora de serem realizados, no entanto, não há verbas para fazer frente a tais despesas, lembrando que a União, em decorrência do PND, não pode prestar auxílio à CeasaMinas, não havendo nem ao menos possibilidade de se angariar empréstimos junto a bancos para investimentos em infraestrutura.
Assim, considerando a situação deficitária da CeasaMinas há como afirmar serenamente que todos os frutos provenientes do contrato de expansão serão necessários à manutenção e operação dessa Estatal, que hoje está se tornando inviável financeiramente em decorrência de estar engessada pelos dispositivos do PND.
Portanto, a CEASAMINAS necessita urgente de cifras vultosas para fazer frente a todas as despesas urgentes, e não havia a mínima condição de obter tais valores, onde se pensou que um projeto de expansão da CeasaMinas, que, inclusive, já era um plano antigo, iria resolver o problema, sendo que os valores arrecadados através desse contrato de expansão poderia custear todas as demandas e colocar novamente a CeasaMinas em curso de desenvolvimento e prosperidade.
Assim, alijam-se quaisquer dúvidas de que, realmente os frutos desse contrato de expansão serão uma forma de manter as atividades da Estatal.
Alude a CGU que as empresas incluídas no PND, para firmarem contratos de acordos comerciais por prazo superior a 03 (três) meses ou realizar quaisquer transações que não correspondam a operações de giro normal dos negócios da empresa, inclusive adquirir ativos em um montante igual ou superior a 05% (cinco por cento) de seu patrimônio líquido, necessitam de autorização prévia do Ministro de Estado da Fazenda, nos termos do § 1º, do art. 59, do Decreto n.º 2.594/1998.

> *Art. 59. Sem prejuízo da vinculação técnica prevista no Decreto nº 1.361, de 1º de janeiro de 1995, as empresas incluídas no PND, bem como as empresas titulares de participações acionárias incluídas no referido Programa ficarão administrativamente subordinadas ao Ministério da Fazenda que, no âmbito de sua competência, tomará todas as medidas necessárias à efetivação dos processos de desestatização.*
> *§ 1º A partir de sua inclusão no PND a sociedade não poderá praticar os seguintes atos, sem a autorização prévia do Ministro de Estado da Fazenda:*
> *(...)*
> *IV - firmar ou repactuar contratos de financiamentos ou, de acordos comerciais, por prazo superior a três meses, **ou quaisquer outras transações que não correspondam a operações e giro normal dos negócios da empresa**;*
> *V - adquirir ou alienar ativos em montante igual ou superior a cinco por cento do Patrimônio líquido da empresa. (destaque nosso).*

Ora, conforme exaustivamente abordado, esse contrato de expansão da CeasaMinas significa seu seguro no sentido de continuar suas atividades, constituindo marco para sua subsistência, ou seja, tudo que gira em torno desse contrato de expansão se desnuda como operações de giro normal dos negócios da empresa, tendo cabida justa na excludente normativa supra citada, realidade que nos conduz tranquilamente para o posicionamento de que não há necessidade de autorização do Ministro de Estado da Fazenda para praticar tais atos.
A atividade primordial da CeasaMinas é a concessão de uso de suas áreas para promoção de soluções em abastecimento. Assim, qualquer concessão de uso que seja celebrada pela CeasaMinas configura, inquestionavelmente, uma operação e giro normal dos negócios da empresa. Entendemos que apenas a celebração de negócios alheios à sua atividade principal poderia configurar uma distorção nesse sentido. Uma vez que a única fonte de subsistência da CeasaMinas são as receitas provenientes da

concessão de uso de suas áreas, a concessão ora discutida não é nada mais que uma operação de giro normal e corriqueiro, da qual depende a sobrevivência da empresa.
A área expandida estava há anos à espera de investimentos e a expansão já era algo sonhado, planejado e esperado há muito, não tendo nela nenhum aspecto que destoe do negócio habitual da CeasaMinas.
Ademais, a expansão será gradativa e não de uma só vez como vem se entendendo, já que, em que pese a edificação se dar em apenas cinco anos, o estabelecimento do mercado demora tempo longo e indeterminado para acontecer. O que move a CeasaMinas é exatamente esse mercado.
Cumpre-nos ainda trazer à evidência que a CGU já promoveu dezenas de auditorias em nossos editais e contratos de concessão de uso, mesmo a Estatal estando figurando no rol do PND, e nunca levantou nenhum questionamento no sentido de que teria que requerer autorização para o Ministério de Estado da Fazenda.
Ou seja, a CGU sempre entendeu que a CeasaMinas está na exceção desse art. 59, citado, o que se conclui fácil face sua ausência de manifestação em suas auditorias.
E o quadro atual, com o contrato de expansão da CeasaMinas, não é diferente, ou seja, todos os frutos desse contrato serão necessários à subsistência da empresa, como ocorre com os contratos de concessão de uso das áreas já edificadas.
A CeasaMinas necessita urgentemente dos resultados da execução desse contrato para ter condições de promover operações de giro dos negócios empresariais.
Nesse quilate entendemos que a CeasaMinas não necessita de autorização do Ministério de Estado da Fazenda para promover licitações de concessão de uso, cujas tarifas se mostram como únicos meios de arrecadação da empresa para a continuidade de suas atividades, estando a Estatal incursa na excludente do art. 59, do Decreto n.º 2.594/1998, em seu Inciso IV.
Afirma a CGU que a CeasaMinas sabia da necessidade de ciência, manifestação e autorização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e aprovação do CND, conforme vários documentos localizados pelo auditor no processo licitatório Concorrência n.º 07/2014, e que, mesmo assim, deu prosseguimento a licitação sem as devidas autorizações.
Que a CeasaMinas não justificou porque deu prosseguimento no processo licitatório sem o consentimento do Presidente do Conselho de Administração da empresa, desrespeitando sua decisão.
Infelizmente não há como aquiescermos com tal posicionamento abraçado pela CGU, considerando que em todos os documentos citados pela mesma, quais sejam, "Nota Técnica enviada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA"; expediente que submete o projeto de expansão ao MAPA, Ofício PRESI/193/2013; Ofício PRESI/043/2014, vislumbra-se que em nenhum deles a CeasaMinas solicitou autorização para continuidade do certame, neles há menção de "necessidade de ciência ao CND"; "encaminhamento ao MAPA para demonstrar intenção e necessidade de ocupação"; para o MAPA novamente para "conhecimento e apreciação para verificar se tinham algum óbice".
Ou seja, os signos "requer autorização" não foram alocados nesses documentos, que continham apenas, em suma, a solicitação de que tenham CIÊNCIA do projeto de expansão.
Não entendemos que haveria necessidade de se obter autorização do MAPA ou do CND para prosseguimento do processo licitatório, dado que, ***a uma****, tratava-se de operação necessária a obtenção de valores para giro normal de operação da Estatal;* ***a duas****, pelo fato de que trata-se apenas de um edital de concessão de uso, como todos os outros que são deflagrados na CeasaMinas, apontando diferença apenas pelo quantitativo maior de áreas, fator único que estimulou a empresa a dar ciência desse projeto.*
Guardadas as devidas proporções, tratava-se apenas de uma concessão de uso de área, que sempre ocorre na Estatal sem solicitação de autorização para agentes externos.

No que se prende a manifestação do chefe do Conselho de Administração da CeasaMinas observa-se que o mesmo alegou que "suspenda a licitação até que ocorra a conciliação do processo às normas legais". O processo subiu para o MAPA que só fez uma observação, qual seja, que fosse atendido o despacho do Presidente do Conselho; ou seja, para o MAPA, se houvesse o atendimento desse despacho, não teria nenhuma outra objeção a fazer.

E a arguição do Presidente do Conselho foi devidamente respondida, no sentido de que o processo teria continuidade já que estava totalmente em acorde às legislações pertinentes.

O Presidente do Conselho impôs como condição sine qua non para o prosseguimento do evento o fato de estar no estreito caminho legal, e, estando em conformidade, não haveria mais óbices, tanto que, após a resposta dada ao Presidente do Conselho o mesmo não promoveu mais manifestações, demonstrando claramente que seu pedido já tivera sido devidamente atendido.

Mas ao contrário do que alega a CGU, o que se percebe é que o Presidente do Conselho ofertou o maior apoio ao projeto de expansão e fez tudo para viabilizá-lo.

O Presidente do Conselho de Administração da CeasaMinas manifestou-se em duas oportunidades em reuniões do Conselho na CeasaMinas, sendo que em uma delas, inclusive, cita o posicionamento do Conselho Nacional de Desestatização, senão vejamos:

> *- Ata da 199ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – CEASAMINAS, realizada em 27 de março de 2014 (fl. 605 verso do processo licitatório): "...**9) Apresentação do Edital de Expansão da CeasaMinas: nada a observar.** O Presidente do Conselho, Sr. G. F., solicitou que seja encaminhado ao Ministério da Agricultura, Pecuária a Abastecimento todo o processo que fundamentou a elaboração do edital 007/2014". (dn)*
>
> *- Ata da 196ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – CEASAMINAS, realizada em 13 de dezembro de 2013 (fls. 606 do processo licitatório): "...10. Nota Técnica Expansão: aprovada a proposta elaborada pela CeasaMinas e apresentada aos ministros da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento e do Desenvolvimento e Comércio em 02/12/2013 em Brasília. **O Sr. G. F., em conversa com F. P. que é o presidente do Conselho Nacional de Desestatização, disse que esse modelo de concessão de uso de áreas não ocupadas não gera conflito com relação ao Plano Nacional de Desestatização cuja CeasaMinas está inserida"**. (destaque nosso).*

Não obstante todo o exposto, temos que na 196ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração da CeasaMinas, o então Presidente do Conselho, Sr. G. F., declarou ter conversado com o então Presidente do Conselho Nacional de Desestatização, Sr. F.P., acerca da proposta de expansão. Este, por sua vez, informou que a concessão de uso das áreas não ocupadas não gera conflito com relação ao Plano Nacional de Desestatização, cuja CeasaMinas está inserida.

Outrossim, reforçamos nosso posicionamento no sentido da desnecessidade de obtenção de autorização do Presidente do Conselho da CeasaMinas para o prosseguimento do feito, dado que tratava-se apenas de uma licitação para concessão de uso de área, sendo que nunca foi solicitado autorização para o Presidente do Conselho para ministrarmos nossos processos licitatórios, atitude, inclusive, amparada pelo art. 122, da Lei n.º 6.404/76.

Frente a importância do empreendimento a CeasaMinas apenas se sentiu na obrigação de informar ao Presidente do Conselho sobre seus projetos, o que efetivamente fez.

Alega a CGU que o Presidente do Conselho da CeasaMinas teria como incumbência estatutariamente "manifestar-se previamente sobre atos ou contratos" e "requisitar à Diretoria informações necessárias ao exercício de sua competência." Que no entoar do art. 121 da Lei das Sociedades por Ações teria também que se incumbir de decidir sobre todos os negócios relativos ao objeto da companhia.

O art. 121, em comento, assim preceitua:

Art. 121. A assembléia-geral, convocada e instalada de acordo com a lei e o estatuto, tem poderes para decidir todos os negócios relativos ao objeto da companhia e tomar as resoluções que julgar convenientes à sua defesa e desenvolvimento.

No entanto, há que se verificar que o limite para esse artigo encontra-se no art. 122, da mesma lei, já que nesse artigo há um rol taxativo de todas as atribuições do Conselho de Administração, explanando com fidelidade o estatuído no art. 121, senão vejamos:

Art. 122. Compete privativamente à assembléia geral:
I - reformar o estatuto social;
II - eleger ou destituir, a qualquer tempo, os administradores e fiscais da companhia, ressalvado o disposto no inciso II do art. 142;
III - tomar, anualmente, as contas dos administradores e deliberar sobre as demonstrações financeiras por eles apresentadas;
IV - autorizar a emissão de debêntures, ressalvado o disposto nos §§ 1o, 2o e 4o do art. 59;
V - suspender o exercício dos direitos do acionista (art. 120);
VI - deliberar sobre a avaliação de bens com que o acionista concorrer para a formação do capital social;
VII - autorizar a emissão de partes beneficiárias;
VIII - deliberar sobre transformação, fusão, incorporação e cisão da companhia, sua dissolução e liquidação, eleger e destituir liquidantes e julgar-lhes as contas; e
IX - autorizar os administradores a confessar falência e pedir concordata.

Assim, no rol limitativo do art. 122 não há que se falar que o Presidente do Conselho, no caso concreto, teria que dar autorização para abertura do processo licitatório para a expansão da CeasaMinas, dado, inclusive, que esse nem teria legitimidade para adentrar em ato de gestão da diretoria da Estatal, mas ater-se ao rol supra.
Entendemos não ter havido nenhuma ilegalidade ou irregularidade no processo licitatório, posicionamento que foi comungado pelo Presidente do Conselho quando informado pela CeasaMinas de que o processo não se ressentia de ilegalidades ou irregularidades, acabou por não mais manifestar. Ao contrário, se o mesmo entendesse que, mesmo defronte a afirmação da CeasaMinas que não havia ilegalidades ou irregularidades para sanar, se entendesse que a empresa estaria errada, teria se manifestado nesse sentido, o que não fez.
Também, o Presidente do Conselho, mesmo não havendo necessidade, deu sua autorização para o prosseguimento do feito, no momento em que prestou auxílio na condução do projeto e quando não se manifestou no sentido de suspender a licitação quando lhe foi informado que atendia os preceitos legais.
A CGU solicitou à CeasaMinas que apresentasse: "...documentação comprobatória do desvio estratégico dos objetivos da desestatização". Posicionamos no sentido da impossibilidade de atendimento dessa solicitação tendo em vista que não estamos rumando em rota de colisão com os preceitos da lei do PND, não há como apresentar documentação que comprove que estamos desobedecendo as normas do PND quando entendemos que não estamos.
Assim, em face da situação deficitária da CeasaMinas, e suas extremas limitações para se administrar por estar inserida no PND, vem esse edital de expansão como tábua de salvação, a angariar dividendos para conseguir executar operações e giros normais de seus negócios para sua manutenção, o que encaixa fidedignamente nas exceções dos artigos 47 e 59 da lei do PND, o que refuta anuência do CND ou do Ministério de Estado da Fazenda.

Análise do Controle Interno

Como já dito neste Relatório, uma vez incluídas no PND e integrantes do referido Fundo, as empresas **passam a ter sua estratégia voltada para atender os objetivos da desestatização**, conforme art. 16 da Lei Federal nº 9.491, de 09/09/1997. O Decreto nº 2.594, de 15/05/1998, que regulamenta a citada lei – além de alertar em seu art. 47 que,

após a inclusão no Programa, a sociedade não poderá adquirir bens que nele venham a ser registrados sem prévia autorização do CND, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa – traz importante destaque ainda no art. 20, parágrafo único, quando estabelece a atuação do CND nas hipóteses de cessão de bens e instalações de empreendimentos de sociedade incluída no PND:

> *Art. 20. No caso de o processo de desestatização abranger apenas a alienação de ativos incluídos no PND,* ***caberá ao CND estabelecer a forma de procedimento e definir os atos que devam ser praticados pelos respectivos administradores.***
> *Parágrafo único. O disposto no caput deste* ***artigo aplica-se às hipóteses de*** *alienação, arrendamento, locação, comodato****,*** *cessão de bens e* ***instalações*** *e de desativação* ***parcial de empreendimentos*** *de* ***sociedade incluída no PND.***

Mais que isso, o Decreto nº 2.594, de 15/05/1998 disciplina que a partir da inclusão no PND, a Empresa não poderá praticar, sem autorização do Ministro da Fazenda, relevantes atos de gestão, entre eles o de firmar acordos comerciais, por prazo superior a três meses. A regra está prevista no inciso IV do art. 59 do decreto federal e por si só já encerraria a controvérsia. O caput deste artigo esclarece que as empresas incluídas no PND ficarão administrativamente subordinadas ao Ministério da Fazenda que, no âmbito de sua competência, tomará todas as medidas necessárias à efetivação dos processos de desestatização.

Além de não poder firmar acordos comerciais por prazo superior a três meses sem autorização do Ministro, o mesmo inciso IV do art. 59 do decreto federal traz outra limitação, que é o impedimento da realização de quaisquer outras transações que não correspondam a operações e giro normal dos negócios da empresa. A Ceasaminas centra sua argumentação apenas no trecho que refere ao seu giro de negócios, sustentando que uma expansão de relevantes proporções, a ponto de praticamente duplicar a área atualmente existente da empresa (área essa resultante da construção que leva mais de 40 anos) não passa, na visão dela, de mero ato de giro normal, com o que a equipe de fiscalização não pode concordar. A expansão pretendida não se configura investimento relacionado à mera manutenção e operação da empresa, mas sim realização de investimentos e grandes obras a cargo da licitante vencedora, no contexto do "projeto de expansão" da Ceasaminas, com construções que serão incorporadas ao patrimônio da sociedade, bem como assunção de compromisso de conceder o imóvel para uso pela Concessionária vencedora da licitação pelo prazo de até 85 anos, a critério da concessionária vencedora, conforme permitido via contrato.

Há que se observar também que, ainda que não esteja desembolsando valores, a Ceasaminas abre mão do recebimento de receitas - tarifa de uso - pelo prazo de isenção, denominada no contrato como "carência" (que atinge os primeiros 65 anos da execução da concessão, em escalas determinadas no contrato), sendo que, no final da concessão de uso, o recebimento do imóvel construído ocorre como consequência desse tipo de compensação financeira pelo não recebimento da tarifa de uso por longos anos e resulta na incorporação de ativos ao patrimônio da empresa. A retribuição oferecida pela Ceasaminas para obtenção deste ativo vem, tanto da isenção/carência no recebimento das tarifas de uso, como também do compromisso assumido pela entrega do imóvel para a concessionária explorá-lo pelo prazo de até 85 anos, com um contrato com mínimas exigências arquitetônicas ou de engenharia, entre outras.

A Ceasaminas entende não haver necessidade de se obter autorização CND ou do Ministro da Fazenda para prosseguimento do processo licitatório, entretanto a exigência de prévia autorização destes órgãos e titulares está determinada, respectivamente, nos arts. 47 e 59 do Decreto nº 2.594/1998, conforme análise apresentada neste capítulo. Outra autoridade prevista nesse processo é o titular do MAPA, ministério ao qual a

empresa se vincula tecnicamente, conforme Decreto nº 6.129/2007. No caso da Ceasaminas, havendo tema que demande reunião para deliberar sobre a desestatização da empresa, o titular deste último ministério necessariamente participará, com direito a voto, conforme determina o Decreto nº 2.594/1998, art. 9º, § 1º.

Observando que a direção da Ceasaminas não havia providenciado submissão do certame à 'aprovação do CND', o Presidente do Conselho de Administração claramente determinou a suspensão da licitação para que o processo respeitasse as normas legais, administrativas e estatutárias, tendo o MAPA agido no mesmo sentido, restituindo os autos à Ceasaminas para que a Sociedade cumprisse as determinações constantes do mencionado expediente (fl.270 e 604), de lavra do Presidente do Conselho de Administração. Uma vez que o trâmite não observou às normas legais (autorização do CND ou do Ministro da Fazenda, respectivamente, arts. 47 e 59 do Decreto nº 2.594/1998), não poderiam ter prosseguido na realização da licitação e celebração de contrato de concessão de uso.

A equipe de fiscalização afirmou que era de se esperar postura oposta do Diretor-Presidente, visto que ele está obrigado a fazer cumprir as deliberações do Conselho de Administração, nos termos do art. 20 do Estatuto Social da companhia, transcrito a seguir:

> *NOVO ESTATUTO SOCIAL*
> *Art. 20: São atribuições do Diretor Presidente*
> *...*
> *d) Cumprir e **fazer cumprir** o presente Estatuto**, as deliberações** da Assembléia Geral, **do Conselho de Administração**, da Diretoria e do Conselho Fiscal;*
> *...*
> *r) **Fazer cumprir as deliberações do Conselho de Administração** e as decisões da Diretoria;*
> *s) **Exercer outras atribuições** previstas neste Estatuto, ou que **lhe forem determinadas** pela Assembléia Geral, **pelo Conselho de Administração** e pela Diretoria.*

Também foi dito que entre as competências do Conselho se encontram a de fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, etc., bem como manifestar-se previamente sobre atos ou contratos, nos termos dos incisos III e VI do art. 142 da Lei nº 6.404/76 e do art. 13 do respectivo Estatuto.

> *LEI DAS S.A. – Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.*
> *Art. 142. Compete ao conselho de administração:*
> *...*
> *III - **fiscalizar a gestão dos diretores**, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, **solicitar informações** sobre **contratos** celebrados ou **em via de celebração**, e **quaisquer outros atos**;*
> *VI - **manifestar**-se **previamente** sobre **atos ou contratos**, **quando o estatuto** assim o exigir;*
>
> *NOVO ESTATUTO SOCIAL*
> *Art. 13 – Compete ao Conselho de Administração:*
> *...*
> *b) **Fiscalizar a gestão dos Diretores**, examinar a qualquer tempo os livros e papéis da Companhia, **solicitar informações** sobre **contratos** celebrados ou **em vias de celebração e quaisquer outros atos;***
> *j) **Requisitar à Diretoria** os **documentos** e informações necessários ao exercício de sua competência;*
> *l) **Manifestar**-se **previamente** sobre **atos ou contratos**, nos casos previstos no Regimento Interno*

Acrescentou-se, também, que a Lei das S.A., nos termos do art. 121, concede poderes à assembleia-geral, em caráter geral, para decidir sobre todos os negócios relativos ao objeto da companhia.

*"Art. 121. A **assembléia-geral**, convocada e instalada de acordo com a lei e o estatuto, **tem poderes para decidir todos os negócios relativos ao objeto da companhia** e tomar as resoluções que julgar convenientes à sua defesa e desenvolvimento."*

A Ceasaminas sustenta que as regras do art,. 121 estão limitadas pelo artigo art. 122 da Lei das S.A., defendendo que "*não há que se falar que o Presidente do Conselho, no caso concreto, teria que dar autorização para abertura do processo licitatório para a expansão da Ceasaminas, dado, inclusive, que esse nem teria legitimidade para adentrar em ato de gestão da diretoria da Estatal, mas ater-se ao rol... (do art. 122)".* Em relação essa interpretação restritiva, base da defesa da Ceasaminas nesse ponto, observa-se tentativa da empresa de criar limites inexistentes. A lei permite que a Assembleia Geral possa ser convocada para discutir e votar 'todo e qualquer' assunto de interesse da sociedade (nos termos do art. 121 da lei 6.404/76), sendo que determinadas matérias lhes são privativas, ou seja, "somente" podem ser apreciadas pela Assembleia Geral (conforme disciplina o art. 122).

*"Art. 122. Compete **privativamente** à assembléia geral:*
(...)"

Enfim, por conta do engano em relação ao comando do art. 122, o Diretor-Presidente defende que o Conselho de Administração *"nem teria legitimidade para adentrar em ato de gestão da diretoria da Estatal"*, todavia essa intepretação equivocada não prospera, conforme restou demonstrado acima. Por derradeiro, não se pode deixar de mencionar disposição contida no art. 13 do Estatuto Social da Ceasaminas, pertinente ao tema:

Art. 13 – Compete ao Conselho de Administração:
...
*h) Assegurar a harmonia das atividades da Companhia **com a política e programação dos Governos da União**, do Estado e dos Municípios de sua área de influência;*

Enquanto o objetivo da desestatização é reduzir ou excluir da gestão do Estado determinadas atividades, a expansão do Ceasaminas caminha em sentido oposto, motivo pelo qual afigura-se eventual desvio estratégico dos objetivos essa intenção de duplicar uma empresa que está incluída num processo de desestatização, sendo necessária a autorização prévia do Ministro da Fazenda para a Ceasaminas realizar essas transações e firmar o contrato que envolve montantes e prazos superiores às operações de giro normal dos negócios da empresa, além de se pressupor a efetiva participação do CND, na qualidade de órgão superior do Programa. Observe-se que enquanto o prazo da concessão de uso do giro normal da empresa é de 25 anos (conforme art. 24, caput e § 2º do Regulamento de Mercado da Ceasaminas), a concessão de uso da área a que se refere a expansão gerará novos compromissos de longa duração (65 anos, prorrogáveis por mais 20 anos), em terra nua da qual a Sociedade não reúne direito de propriedade.

A concessão do uso dos pavilhões "já construídos" no Entreposto de Contagem/MG, indubitavelmente, faz parte de seu giro de negócios "instalado", porém a pretendida "expansão da empresa", que prevê realização de edificações expressivas (em uma área cuja propriedade ainda não foi transferida à União, tampouco à própria Ceasaminas), mostra-se incompatível diante do regime jurídico de desestatização a que se encontra submetida.

É considerável a situação porque passa a Ceasaminas e a explanação do momento de dificuldade financeira que atravessa a empresa, bem como revelam-se preocupantes as informações disponibilizadas quanto aos limites de capacidade energética da Ceasaminas e sobre as reformas, investimentos estruturais e manutenções necessárias que estão deixando de serem feitas, cabendo inclusive avaliar as causas e medidas de gestão que contribuíram para o estágio relatado pela sociedade, entretanto, não se pode ignorar os trâmites e executar um impactante "projeto de expansão", levando a cabo essa concessão

de uso que transcende os prazos regulamentares (conforme art. 24, caput e § 2º do Regulamento de Mercado da Ceasaminas), cujo prazo dilatado gerará novos compromissos de longa duração (65 anos, prorrogáveis por mais 20 anos), com falhas procedimentais e cláusulas questionadas ao longo deste Relatório, de modo a passar por cima de todas as impropriedades e irregularidades observadas. Tais atos levarão a consequências para o gestor que não contribuirão para a melhoria da saúde financeira da Sociedade.

Em resumo, caso fosse obtida a autorização do Ministro de Estado da Fazenda, o pleito da Ceasaminas deveria ser submetido à apreciação do CND, destinado inicialmente ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – autoridade que preside o CND, com participação dos fatos ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – pasta a que se encontra vinculada a Ceasaminas, entretanto, os representantes da Ceasaminas desrespeitaram essa necessidade e se mantém convictos de que o normativo não atinge a vultuosa concessão de uso que visa a "expansão" pretendida.

Frisa-se, por fim, que a empresa não apresentou justificativas para concessão de uso em relação ao imóvel, cuja destinação está incluída no PND do Governo Federal por entender ser desnecessária a autorização do CND ou do Ministério da Fazenda, mesmo consciente do posicionamento da equipe de fiscalização quanto ao fato de que a expansão pretendida não se configura atividade relacionada à mera manutenção e operação da empresa, ao contrário, trata-se de investimento que visa praticamente duplicar a área até então edificada da Ceasaminas, com realização de grandes obras a cargo da licitante vencedora, no contexto do "projeto de expansão" da Ceasaminas, cujo contrato, que permite duração de até 85 anos, prevê construções que, ao final da vigência, serão incorporadas ao patrimônio da sociedade.

Recomendações:
Recomendação 1: Adotar providências visando a anulação da Concorrência nº 07/2014 e o cancelamento do contrato com a empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda, uma vez que não houve autorização prévia do Conselho Nacional de Desestatização -CND.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Área objeto da concessão de uso pertence ao Estado de Minas Gerais e ainda não foi transmitida à União.

Fato

Mediante Concorrência 07/2014, a Ceasaminas pretendeu efetivar Concessão de Uso de uma área de 551.724m^2, sendo que, desse total, 203.800m2 serão edificados e destinados à construção e exploração de um complexo de atividades varejistas e/ou atacadistas.

Com base em informações contidas em processo nº. 04926.000061/2003-47, em trâmite na Superintendência de Patrimônio da União em Minas Gerais – SPU/MG/MP, por ocasião da realização da Concorrência 07/2014, constatou-se que a área objeto da concessão pertencia, e ainda pertence, ao Estado de Minas Gerais (conforme Registro da Matrícula do Imóvel nº 69.781) e este fará sua transmissão como conclusão de uma transação iniciada em 18/02/1998. Portanto, a propriedade da área ainda não foi transmitida à União, tampouco à Ceasaminas.

De acordo com o mencionado processo protocolado na SPU/MG/MP, há um impasse relativo à forma como a União, credora do pagamento da referida dívida pública, fará incorporar esse patrimônio à Ceasaminas. Vale lembrar que a União foi compradora de um ativo, no caso as ações da Ceasa-MG, e a depender da transação executada para transferir o imóvel em questão para a Sociedade de Economia Mista - Ceasaminas, poderá aviltar ou provocar desequilíbrio na participação acionária da União, pois todos acionistas seriam beneficiados com um ganho de capital injustificado. Uma vez que a transferência está inconclusa, não se descarta a possibilidade de a União dar destinação diversa para parcela ou para a totalidade da área no processo de transferência e incorporação. A lei ou o ato que vier determinar a incorporação do bem público ao domínio da sociedade de economia mista pode 'restringir ou condicionar' o emprego da concessão de direito de uso, visando à proteção do interesse público que justificou a criação de tais entidades.

Foi solicitado à Unidade *"apresentar prova de propriedade de que a Ceasaminas dispõe em relação ao imóvel objeto da Concessão de Uso, objeto da licitação nº 07/2014"* (item 1). *"Na inexistência de prova da propriedade em relação ao imóvel objeto da Concessão de Uso, referido na licitação nº 07/2014, motivar a decisão pela realização de licitação e celebração de contrato para Concessão de Uso de área de imóvel, cuja propriedade não se encontraria transmitida à Ceasaminas"* (item 1.1). Em resposta, por meio do Ofício nº. 017/2015, de 23/12/2015, a Unidade confirma que a área na qual a Ceasaminas encontra-se instalada permanece registrada em nome do Estado de Minas Gerais e que a formalização cartorária da transferência do imóvel para a União ainda não foi procedida. Conforme já mencionado, essa área terá transmitida a propriedade como conclusão de uma transação iniciada em 18/02/1998. Portanto, a propriedade da área não foi transmitida à empresa e, conforme mencionado no processo que tramita na SPU/MG/MP, não está definida a forma como a União fará incorporar esse patrimônio à sociedade de economia mista.

No caso da Concessão de Uso, vale lembrar que o proprietário entrega a posse a outrem, sendo retribuído mediante tarifa de uso. A propriedade é um direito real, nos termos do inciso I do Art. 1.225, sendo que essa condição permite a faculdade que consta no art. 1228 do Diploma Civil:

> *Art. 1.225. São direitos reais:*
> *I - a propriedade;*
> *(...)*
> *Art. 1.228.* ***O proprietário tem a faculdade de*** *usar, gozar e* ***dispor da coisa****, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

Enfim, consoante o Código Civil, pode conceder o uso quem detém a propriedade. De fato a Ceasaminas administra, em Contagem/MG, um conjunto edificado que remonta tempos em que a empresa possuía outra realidade societária. O Entreposto formado por pavilhões já construídos, indubitavelmente, faz parte de seu giro de negócios instalado, porém a pretendida "expansão da empresa", que prevê realização de edificações expressivas, em uma área cuja propriedade ainda não foi transferida à União, tampouco à própria Ceasaminas, mostra-se incompatível diante do regime jurídico de desestatização a que se encontra submetida. A concessão de uso da área a que se refere a expansão gerará novos compromissos de longa duração (65 anos, prorrogáveis por mais 20 anos), em terra nua da qual a Sociedade não reúne direito de propriedade. Não poderia a Ceasaminas dispor de bens em relação aos quais não é proprietária, não lhe cabendo auferir por aquilo que ainda não detém a titularidade, em especial porque o uso e o gozo são faculdades inerentes ao direito de propriedade.

Causa

O Diretor-Presidente da CeasaMinas deixou de observar os trâmites legais para a Concessão de Uso de área de 551.724 m^2 devido a pretensão de conceder uso de um imóvel, cuja propriedade ainda não foi transferida à União ou à Ceasaminas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria, a Ceasaminas apresentou as seguintes manifestações:
"Sabe-se que esta Estatal foi federalizada, via decreto, mas que a formalização cartorária da propriedade ainda não foi concluída.
Se o fato de as terras da Ceasaminas estarem ainda registradas em nome do Estado de Minas Gerais constituir empecilho para a concessão de áreas, dever-se-ia impedir toda e qualquer concessão, já que todo o terreno permanece registrado em nome do Estado e não apenas a área destinada à expansão.
O fato de a Ceasaminas estar incluída no Plano Nacional de Desestatização é um reconhecimento explícito da federalização da empresa, uma vez que se assim não o fosse ela sequer poderia ter sido incluída naquele Plano, por falta de previsão legal.
Reiteramos, quando da realização da auditoria pelo Tribunal de Contas da União, as áreas também já estavam registradas em nome do Estado de Minas Gerais e, ainda assim, orientou-se a realizar concessões de uso.
É importante salientar, por fim, que a área já edificada guarda proporções semelhantes à área que agora se discute e que para concessão de toda ela são processadas licitações tais quais a Concorrência 07/2014.
Conforme muito bem exposto na Nota que introduz as respostas aos questionamentos de auditoria formulados por meio da Solicitação de Auditoria nº. 201505378/02 de 15/12/2015, a Ceasaminas não é proprietária do imóvel, mas inequívoca detentora de sua posse, a qual é reconhecida por força da Lei nº. 12.422/2000, do Estado de Minas Gerais, bem como do Decreto 40.963/2002, que a regulamenta.
Nesse ínterim, vale citar breve histórico de criação e constituição da Ceasaminas:

HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA Ceasaminas
Abaixo é apresentado o histórico de constituição e implementação das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A - Ceasaminas, e da sua posterior transferência do Estado de Minas Gerais à União.
1) DECRETO Nº. 12.461, DE 20 DE FEVEREIRO DE 1970 Declara de utilidade pública para efeito de desapropriação de pleno domínio, mediante acordo ou judicialmente, uma área aproximada de 3.653.250 m², no Município de Contagem, comarca de Betim, Estado de Minas Gerais, destinada à construção do centro de abastecimento de Belo Horizonte.
2) LEI Nº. 5.577, DE 20 DE OUTUBRO DE 1970 Autoriza a constituição de sociedade de economia mista para construir, implantar e operar as centrais de abastecimento em Minas Gerais.
3) 30 DE ABRIL DE 1971 Escritura pública de constituição da Ceasa/MG, lavrada no Livro 585-E, fls. 1 a 12v.
4) AÇÃO JUDICIAL DE DESAPROPRIAÇÃO Em 17 de julho de 1974 a sentença da ação judicial de desapropriação "julgou a ação procedente, para o fim de ser o Estado de Minas Gerais considerado proprietário da área de benfeitorias, constantes do Decreto 12.461, de 20 de fevereiro de 1970, havidas por desapropriação por utilidade pública, no total de 3.653.250 m²." Em 2/8/1991 a referida decisão da ação de desapropriação foi registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Contagem – MG. Em 4/6/1992 procedeu-se à averbação no registro acima, para retificação da área do imóvel desapropriado, no que tange aos seus limites.
5) DECRETO Nº. 16.584, DE 24 DE SETEMBRO DE 1974 Define as áreas de influência das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais – CEASA/MG e determina seus

perímetros de proteção. Os Municípios mineiros foram divididos em grupos, conforme a influência que a Ceasa/MG exercia na região: menor, média e maior. Definidos os perímetros de atuação da Ceasa/MG, estitpulou o art. 3º, parágrafo único, que dentro deles, a partir de 1º de janeiro de 1975, ficaria proibida a compra e venda de produtos hortigranjeiros e outros perecíveis, a nível de atacado, passando a comercialização a ser realizada única e exclusivamente no recinto da Ceasa/MG.
6) LEI 12.422, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1996 Autorizou o Poder Executivo estadual a realizar operação de crédito com a União, visando o refinanciamento da dívida pública do Estado, dentro do programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal consubstanciado no Protocolo de Acordo entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Minas Gerais. O Poder Executivo foi autorizado a alienar a totalidade de sua participação acionária na CEASA/MG, cujo valor foi destinado ao pagamento antecipado de 20% do valor do refinanciamento. Ressalvou a referida Lei, no seu artigo 2º, parágrafo único, que na alienação da participação acionária na CEASA/MG, cujo valor foi destinado ao pagamento antecipado de 20% do valor do refinanciamento. Ressalvou a referida lei, no seu art. 2º, parágrafo único, que, na alienação da participação acionária da Ceasa/MG, o Estado deverá resguardar o domínio e a posse dos bens móveis e imóveis necessários à preservação do Mercado Livre do Produtor, bem como dos necessários à coordenação e ao controle da política de abastecimento. Para atender à condição de pagamento antecipado, o Poder Executivo ficou autorizado a transferir mediante contrato celebrado com a União, a participação acionária da CEASA/MG.
7) 28 DE JANEIRO DE 2000 - CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE AÇÕES DO CAPITAL SOCIAL DA CEASA PELA UNIÃO Dessa forma, estando autorizada a alienação mediante contrato, em 28 de janeiro de 2000, a União e o Estado de Minas Gerais celebraram contrato de compra e venda de ações da CEASA/MG. O Estado vendeu à União 4.994.632 ações ordinárias nominativas com direito a voto, representando 99,57% do capital da CEASA, pelo preço inicial de 253 milhões de reais. O contrato também previa que a União incluiria a CEASA/MG no programa nacional de desestatização. Além disso, ficou acordado que empresas especializadas contratadas pela União realizariam a avaliação da CEASA/MG, podendo ser indicado representante do Estado.
8) DECRETO 40.963/2000, DE 22 DE MARÇO DE 2000 Regulamenta o art. 2º, parágrafo único da Lei 12.422/1996, delimitando os bens que ficaram sob o domínio do Estado de Minas Gerais, constituídos basicamente pelos bens necessários à preservação do Mercado Livre do Produtor – MLP e indispensáveis à coordenação e ao controle da política de abastecimento do Estado. Em seu art. 2º, o referido decreto autoriza a transferência ao patrimônio da CEASA/MG área remanescente corresponde a aproximadamente 2.193.000m².
9) 26 DE MAIO DE 2000 – REFORMA DO ESTATUTO SOCIAL DA CEASA/MG, FACE À SUA AQUISIÇÃO PELA UNIÃO. Em 26 de maio de 2000, a 39ª AGE da Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A aprovou a reforma do Estatuto Social da Ceasa/MG, devido à sua aquisição pela União. A partir daí já sofreu outras atualizações.

A área na qual hoje a Ceasaminas encontra-se instalada, embora ainda esteja registrada em nome do Estado de Minas Gerais, foi repassada à União por força da mencionada Lei nº. 12.422/2000, bem como do Decreto nº. 40.963/2002. Nesse sentido foi também firmado entre o Estado de Minas Gerais e a União, um contrato de compra e venda de ações, conforme acima especificado. Assim, sendo a União detentora de mais de 99% do capital acionário da Ceasaminas, a Ceasaminas exerce sua posse sobre a mencionada área com todos os poderes inerentes ao exercício livre e desembaraçado do exercício da propriedade.
Ademais, conforme já mencionado, desde 2005 o Tribunal de Contas da União iniciou auditoria na Ceasaminas, com vistas a averiguar a forma por meio da qual o uso das

áreas do entreposto era cedido a terceiros. Após o término desses trabalhos, foram lavrados dois Acórdãos: Acórdão 1.035/2005-TCU-Plenário e Acórdão 1.398/2007-TCU-Plenário, este último retificando quase a totalidade dos dispositivos do primeiro. Por meio do Acórdão 1.398/2007, o TCU recomendou que todas as concessões de uso das áreas da Ceasaminas fossem precedidas de prévio procedimento licitatório, na modalidade concorrência, cujo licitante vencedor firmaria, com a Ceasaminas, um Contrato de Concessão de Uso. Essas mudanças foram chamadas de "procedimento de regularização contratual das concessões de Uso da Ceasaminas".
Assim, desde 2007, toda concessão de uso da área da Ceasaminas é feita por meio de Contrato de Concessão Remunerada de Uso, seja ela terra nua ou edificada. Mas, em que pese a regularização dos contratos ter tido início apenas em 2007, desde a criação desta Central de Abastecimento o uso das áreas de seus entrepostos sempre foi concedido a particulares para exploração e esta concessão se constitui na sua única e indispensável fonte de receita.
O que se aliena, nesse tipo de contratação, é o uso do bem, e não o bem propriamente dito. Ou seja, nem na Concorrência 07/2014 nem em nenhuma outra Concorrência a Ceasaminas desfaz-se do seu patrimônio, apenas concedendo a terceiros, mediante prévio procedimento licitatório na modalidade concorrência, o direito de usá-la por prazo determinado. Ou seja, não há transferência da propriedade, mas apenas transferência temporal da posse. Sendo que, ao término do prazo contratual, todas as benfeitorias e acréscimos realizados no imóvel passam a integrar o patrimônio da Ceasaminas."

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir:
Alega a CGU que o terreno onde está instalada a CeasaMinas está em nome do Estado de Minas Gerais, inclusive, a área objeto da expansão, e que não foi concluída a transferência para o nome da CeasaMinas, e que, em assim sendo, não poderia fazer licitação de terreno que, perante o Cartório, não lhe pertence.
Assim, sabe-se que CeasaMinas não é proprietária da área perante o Cartório, mas inequivocamente por força da Lei n.º 12.422/2000, do Estado de Minas Gerais, bem como do Decreto n.º 40.963/2002, possui todos os elementos inerentes a posse.
Nesse ínterim, vale citar breve histórico de criação e constituição da CeasaMinas:
(...)

A área na qual hoje a CeasaMinas encontra-se instalada, embora ainda esteja registrada em nome do Estado de Minas Gerais, incluindo nessa gleba a área da expansão, foi repassada à União por força da mencionada Lei n.º 12.422/2000, bem como do Decreto n.º 40.963/2002. Nesse sentido foi também firmado entre o Estado de Minas Gerais e a União, um contrato de compra e venda de ações, conforme acima especificado.
Assim sendo, a União é detentora de mais de 99% do capital acionário da Estatal. A CeasaMinas exerce sua posse sobre a mencionada área com todos os poderes inerentes ao exercício livre e desembaraçado da propriedade.
Decerto que a CeasaMinas ainda não promoveu a regularização cartorária da área, no entanto, resta indubitável que a posse da área está com à CeasaMinas conforme a Lei n.º 12.422/2000 e o Decreto n.º 40.963/2002, e não há como prosperar dúvidas de que essa Estatal tem a posse totalmente desembaraçada dessa área.
Ou seja, ao exercer todos os poderes inerentes à posse, a CeasaMinas está agindo em conformidade com a lei, conforme citado.
Registre-se que o Tribunal de Contas da União – TCU, desde 2005 vem realizando auditorias na CeasaMinas, com vistas a averiguar a forma por meio da qual o uso das áreas do entreposto era cedido a terceiros. Após o término desses trabalhos, foram

lavrados dois Acórdãos: Acórdão 1.035/2005-TCU-Plenário e Acórdão 1.398/2007-TCU-Plenário.

Ao proferir o Acórdão nº 1.035/2005, datado de 27/07/2005, o Plenário do TCU decidiu adotar, entre outras, as seguintes medidas:

> *(...) 9.1. assinar prazo de 360 dias para que a Ceasa/MG adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o artigo 45 da Lei nº 8.443/92 e com o artigo 251 do Regimento Interno do TCU, de modo a sanar as irregularidades detectadas por este Tribunal nas concessões e permissões de suas áreas, consistentes na formalização de contratos sem prévia licitação, na existência de permissionários ocupando áreas com base em contratos antigos firmados por prazo indeterminado, e na permanência de empresas ocupando áreas concedidas com base em contratos com prazo de vigência expirado ou sem a formalização de contrato, que caracterizam infrações aos arts. 2º, 57, § 3º, e 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93, respectivamente, devendo a empresa, portanto, adequar as concessões, permissões e autorizações aos termos da referida lei, mediante a realização de prévia licitação para a formalização de novos contratos; (Tornado insubsistente pelo Acórdão 1398/2007 Plenário - Ata 30.)*
> *9.2. determinar à Ceasa/MG que: (Tornado insubsistente pelo Acórdão 1398/2007 Plenário - Ata 30.)*
> *9.2.1. se abstenha de celebrar contratos sem a prévia realização de licitação, observando-se doravante o disposto no art. 2º da Lei 8.666/93;*
> *9.2.2. evite assinar contratos com prazos de vigência retroativos, uma vez que para o procedimento não há respaldo legal, evitando-se, ainda, a realização de transferências de contratos de permissão e de concessão não condicionadas formalmente às regras e vigência dos respectivos contratos primitivos ou aos preceitos legais vigentes;*

Além de tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão n.º 1.035/2005 – TCU – Plenário, o TCU dirigiu as seguintes recomendações à Estatal através do Acórdão n.º 1.398/2007-TCU-Plenário:

> *VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que, nesta fase processual, examina-se o Pedido de Reexame interposto pela Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. contra o Acórdão nº 1.035/2005-TCU-Plenário.*
>
> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:*
> *9.3. recomendar à Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. que, no menor prazo possível, observando-se as disposições da Lei nº 8.987/1995, com as alterações introduzidas pela Lei nº 11.445/2007:*
> *9.3.1. atualize os dados cadastrais de todos os concessionários e/ou permissionários;*
> *9.3.2. regularize todas as pendências, reconhecendo a validade e o devido encadeamento dos contratos de Concessão Remunerada de Direito Real de Uso;*
> *9.3.3. efetue o recebimento das tarifas decorrentes de eventuais alterações contratuais;*
> *9.3.4. converta os contratos de Concessão Remunerada de Direito Real de Uso e os contratos de Permissão Remunerada de Uso em contratos de Concessão Remunerada de Uso;*
> *9.3.5. promova a assinatura de novo contrato de Concessão Remunerada de Uso, com prazo determinado, única espécie a vigorar na empresa doravante;*

Por meio do Acórdão 1.398/2007, o TCU recomendou que todas as concessões de uso das áreas da CeasaMinas fossem precedidas de prévio procedimento licitatório, cujo licitante vencedor firmaria, com a CeasaMinas, um Contrato de Concessão de Uso.

Essas mudanças foram chamadas de "procedimento de regularização contratual das concessões de Uso da CeasaMinas".

Assim, desde 2007, toda concessão de uso da área da CeasaMinas é feita por meio de Contrato de Concessão Remunerada de Uso, seja ela terra nua ou edificada. Mas, em que pese a regularização dos contratos ter tido início apenas em 2007, desde a criação desta Central de Abastecimento o uso das áreas de seus entrepostos sempre foi concedido a particulares para exploração e esta concessão se constitui na sua única e indispensável fonte de receita.

Ou seja, o Tribunal de Contas da União nessas auditorias já teve ciência inequívoca de que a área onde está estabelecida a CeasaMinas não foi registrada em Cartório, e mesmo

assim, determinou que fossem realizadas licitações para ocupação das áreas. Se o TCU entendesse que a área, pelo fato de não pertencer a CeasaMinas perante o Cartório, não poderia ser utilizada, jamais iria ter determinado em seus Acórdãos que se fizessem licitações para ocupação dessas áreas.

Repita-se, o TCU determinou que a CeasaMinas fizesse licitações de áreas para concessão de uso, mesmo tendo ciência de que a área não pertence a Estatal cartorariamente. Inclui-se, como não poderia ser diferente, nessas áreas, a área reservada para a edificação, que, também só pode ser concedida para uso mediante licitação.

Em conformidade com as auditorias do TCU a CeasaMinas não pratica nenhuma irregularidade quando exerce a posse da área.

Em termos práticos podemos colacionar o Processo Licitatório Concorrência n.º 16/2015, que se tratava de terra nua para construção e exploração de pavilhão, ou seja, com objeto igual ao edital de expansão, e que foi auditado pelo TCU que em momento algum levantou qualquer questão de que o imóvel não poderia ser utilizado pela CeasaMinas.

Ainda podemos apontar a Concorrência n.º 12/2015, que também possui como objeto a concessão de uso de área no Entreposto da CeasaMinas e que também foi auditada pelo TCU, que, como sempre entendeu pela regularidade de uso da área pela CeasaMinas quando de sua concessão.

Por corolário lógico, tendo em vista que toda a área da CeasaMinas é una, não havendo como distinguir a área construída da área de expansão, acreditamos que entende o TCU que não há óbice legal para concessão de uso da área destinada a expansão, só havendo ressalva para a necessidade de processo licitatório.

A toda vista, parece- nos que o TCU entende que a CeasaMinas tem o direito de posse, com seus frutos, sobre a área da empresa, podendo utilizá-la conforme sua oportunidade e conveniência.

Mas esse entendimento de que a área pode sim ser utilizada pela CeasaMinas, que detém sua posse, não emana apenas do TCU, mas também da própria Controladoria Geral da União – CGU.

Inclusive, causa-nos estranheza a CGU vir agora deitando cátedra no sentido de que a CeasaMinas não possui direito de uso da área já que essa Controladoria já promoveu diversas auditorias em processos de concessão de uso na CeasaMinas e NUNCA fez quaisquer questionamentos acerca da propriedade do imóvel.

Em outras palavras, se a CGU, após a realização de várias auditorias em nossos processos de concessão de uso nunca questionou a respeito de quem é a propriedade da área, nunca questionou se a CeasaMinas poderia ou não utilizá-la, temos limpidamente que a mesma entendeu que a CeasaMinas tem direito de posse sobre a mesma, não obstante, não estar registrada em cartório; ao reverso, se essa premissa estiver equivocada, poder-se-ia dizer que a CGU foi omissa no tocante a impossibilidade de uso da área pela CeasaMinas quando de suas auditorias, promovendo auditorias equivocadas, o que com certeza não ocorreu.

A título de ilustração colacionaremos os seguintes processos licitatórios: Concorrências 84/2009; Concorrências 75 e 76/2010; Concorrência 43/2011; Concorrências 01/2013, 02/2013, 13/2013, 16/2013, 25/2013 e 26/2013.

Todos esses processos licitatórios, entre vários outros (sendo todos com o escopo de concessão de uso de área), foram auditados pela Controladoria Geral da União – CGU, e em nenhuma dessas auditagens foi questionado o fato de que a área da CeasaMinas não estava registrada em cartório.

O fato desse questionamento nunca ter sido levantado sempre deu uma grande margem de confiança e segurança para a CeasaMinas continuar promovendo suas concessões de uso de áreas para sua subsistência, mesmo a área não estando registrada em cartório.

Assim, não entendemos porque agora vem a CGU atropelar todas as autorias de concessão de uso de áreas realizadas pela CeasaMinas até aqui, para alegar que estamos irregulares e que não podíamos ter realizado processos licitatórios com esse objeto já que á área não pertenceria à CeasaMinas.
Vale lembrar ainda que se considera a área da CeasaMinas como uma gleba única, sem divisões, estando em seus limites a área de concessão para expansão, e essa parte não pode ter tratamento jurídico diferenciado da área já edificada.
Assim, data venia, se a CGU hoje ergue bandeira de que a propriedade não pertence à CeasaMinas e que por isso não poderia ser utilizada pela mesma, estaria voltando atrás em seu entendimento.
A prosperar as alegações da CGU no sentido de que a CeasaMinas não poderia promover licitações de área que não lhe "pertenceria", teríamos uma turbulência impressionante, uma grande convulsão no mercado, tendo em vista que TODOS os contratos de concessão de uso celebrados pela CeasaMinas até o presente momento teriam que ser cancelados, inclusive aqueles regularizados conforme as determinações do Tribunal de Contas da União.
E ainda, a CeasaMinas não poderia mais deflagrar nenhuma licitação para concessão de uso de áreas, o que resultaria, fatalmente, no encerramento das atividades da Estatal, dado que o recebimento de tarifas de uso pela utilização de áreas se mostra como seu único meio de sustento, tendo em vista que está no PND e não pode receber investimentos da União e nem receber auxílio de nenhum órgão para sua manutenção.
A tese da CGU de que a CeasaMinas não poderia promover concessão de uso de suas áreas pelo fato de não estarem registradas em seu nome no Cartório, significaria simplesmente o fechamento da CeasaMinas. A mesma não seria privatizada, mas, simplesmente fechada, o que geraria um caos absoluto no abastecimento alimentar no Estado de Minas Gerais, rompendo a segurança alimentar, com consequências profundas e devastadoras, extirpando da CeasaMinas sua função social, de caráter constitucional.
O desemprego maciço seria instaurado, com repercussões catastróficas para a região, inclusive, aumento sistemático da violência, que é consequência do desemprego.
Entendemos que ***a área pode sim ser utilizada pela CeasaMinas****, que, inclusive, detém sua posse pacífica e desembaraçada, embora não tenha sido registrada em Cartório ainda, mesmo entendimento de lavra do Tribunal de Contas da União e do antigo posicionamento da Controladoria Geral da União, motivo pelo qual, s.m.j., entendemos que há respaldo seguro para prosseguimento dos processos licitatórios de concessão de áreas na CeasaMinas, e mesmo da área concedida para expansão.*
Por consectário, por força da Lei n.º 12.422/2000 e do Decreto n.º 40.963/2002, temos que a CeasaMinas detém a posse da área que se discute, podendo utilizá-la em conformidade com suas conveniências, pese-se ainda que esse entendimento é pleno perante o TCU e já foi, inclusive, esposado também pela CGU, e tecer tese em sentido oposto possui a consequência reta de encerrar as atividades da Estatal, com reflexo em toda a sociedade, em todo o Estado, destruindo a segurança alimentar, promovendo o desemprego maciço e aumento vertiginoso da violência.
Reiteramos, inexistem diferenças jurídicas entre as áreas do platô principal e da expansão. Assim, se prevalecer o entendimento de que o fato de estarem registradas em nome do Estado de Minas Gerais impede sua concessão, estar-se-á condenando também as concessões do platô principal e, consequentemente, a existência da empresa.

Análise do Controle Interno

Em Contagem/MG, a Ceasaminas administra o Entreposto da Grande BH, formado por significativa quantidade de pavilhões construídos desde os tempos em que a empresa era juridicamente um órgão estadual com composição majoritária do governo de Minas

Gerais. Esses pavilhões, erguidos no local que a empresa denominou como 'platô principal', fazem parte de seu giro de negócios instalado. O desenvolvimento e disposição das edificações teve seu planejamento e evolução num contexto de vinculação da empresa com Estado, então legítimo titular do imóvel.

A partir da transação refinanciou a dívida pública do Estado (1998) e que resultou na inclusão da Ceasaminas no PND (Decreto Federal nº 3654/2000), qualquer implementação de projeto da magnitude da referida "expansão da empresa" necessariamente requer autorização do titular legal do imóvel, o que não foi observado. A fiscalização identificou que o projeto prevê realização de edificações expressivas, que não se confundem com aquisições necessárias à mera manutenção e operação da empresa, em uma área cuja propriedade ainda não foi transferida à União, tampouco à própria Ceasaminas (conforme Matrícula do Imóvel nº 69.781, lavrada pelo Cartório de Registro de Imóveis de Contagem/MG).

A comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade é requisito importante para realizar concessão de uso que tem por objeto a execução de obras ou benfeitorias em imóvel. Todavia, a documentação de que dispõe a Ceasaminas não atende à exigência de prova de propriedade, consubstanciada na Certidão do Registro de Imóvel, nos termos do art. 1.227 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro) e arts. 167 e 168 da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, suscitando insegurança jurídica e questionamentos quanto à legitimidade para autorizar a concretização do referido "Projeto de Expansão", que gravará compromisso sobre o terreno por um período de até 85 anos, algo que atravessará ciclos econômicos e até gerações.

Não se considera tratamento jurídico diferenciado quanto a área onde se pretende utilizar para expansão, mas necessidade de obter anuência e autorização prévia para concessão de uso por um prazo dilatado, cujo empreendimento licitado prevê edificações em área de imóvel cuja propriedade, em tese, está apta a ser transferida do Estado à União (ou Ceasaminas) desde 1998, porém **'já se passaram 18 anos'** e algum óbice jurídico não esclarecido *pelo Estado de MG* emperra a conclusão da transação patrimonial. Da *parte federal*, também há impasse relativo à forma como a União fará incorporar esse patrimônio à Ceasaminas sem aviltar ou provocar desequilíbrio na participação acionária da União, de modo a obstar que todos acionistas sejam beneficiados com um ganho de capital injustificado, conforme registros contidos no mencionado processo protocolado na SPU/MG/MP. Diante desses entraves, a convicção da Ceasaminas, de que administra um imóvel totalmente desembaraçado, necessita ser relativizada.

Foram mencionados Acórdãos do TCU determinando providências para sanar irregularidades detectadas nas concessões e permissões de pavilhões já construídos, algo que de fato merecia atenção da empresa. Contudo, o Tribunal não examinou um tipo de concessão de uso como a que se enfrenta nessa fiscalização, celebrada sem qualquer autorização prévia do Ministro da Fazenda e/ou do Conselho Nacional de Desestatização, num "projeto de expansão" - fora do platô principal onde se encontra o conjunto arquitetônico já edificado - que praticamente visou duplicar a área instalada da empresa, utilizando-se para tanto 551.724m^2 de terra nua do terreno que ainda não foi transmitido à União, tampouco à Ceasaminas. Merece destaque cláusula no contrato que cria compromisso de conceder a área a terceiros por prazo incomum de até 85 anos (bem mais que o triplo do prazo máximo regimentalmente permitido, de 25 anos, conforme art. 24, caput e § 2º do Regulamento de Mercado da Ceasaminas), situação incompatível com o regime jurídico de desestatização que a Ceasaminas se encontra submetida.

Enfim, diante de informações contidas em processo em curso na SPU, que evidenciam a necessidade de a transferência do imóvel à União ser processada (como parte da amortização do estoque da dívida pública estadual), e considerando a certidão emitida pelo respectivo cartório de registro, aponta-se que o imóvel objeto da licitação ainda pertence ao Estado de Minas Gerais, sendo questionável, assim, a possibilidade de realização de obras, benfeitorias e intervenções dessa magnitude no terreno.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar gestões junto à Superintendência do Patrimônio da União - SPU e Estado de Minas Gerais para a conclusão da transferência do terreno onde se localiza a Ceasaminas do estado de Minas Gerais para a União.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Descumprimento da obrigação de realização de audiência pública prévia a Concorrência nº 07/2014.

Fato

Para a concessão de uso da área de 551.724 m^2, as Centrais de Abastecimento do Estado de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas) promoveram procedimento licitatório na modalidade concorrência, sob nº 07/2014, cujo edital foi emitido em 11 de março de 2014 pelo diretor presidente da Ceasaminas, CPF ***.163.296-**, pelo presidente da Comissão Permanente de Licitação, CPF ***.060.616-**, pelo chefe do Departamento de Operações, CPF ***.843.026-**, e pelo presidente da Comissão de Estabelecimento do Preço Mínimo, CPF ***.744.391-**.

O prazo estabelecido no item 4.1 do edital para a concessão de uso foi de 65 anos, contados da assinatura do contrato, *"podendo ser prorrogado por mais 20 (vinte) anos, a critério da concessionária"*.

A remuneração da Ceasaminas pela concessão ocorrerá por meio do pagamento de uma tarifa de uso fixada inicialmente em *"R$9,00 (nove reais) por m^2/mês, por toda área fechada a ser explorada economicamente"* (item 2.1), cuja metragem estabelecida foi de 203.800 m^2. Em virtude disso, o valor da tarifa de uso mensal a ser paga pela licitante vencedora à Ceasaminas será de R$1.834.200,00. O edital, porém, nos itens 2.1 e 3.1, estabeleceu espécie de isenção, denominada como "carência", para o pagamento da tarifa de uso em decorrência da necessidade de compensação pelos investimentos na construção das áreas fechadas e da infraestrutura atribuídos à responsabilidade do licitante vencedor.

O valor do lance mínimo estabelecido no item 1.2 do edital para a licitação foi de R$44.371.027,00, dos quais R$17.371.027,00 corresponderiam à construção de uma subestação de energia elétrica, *"conforme carta-acordo celebrada entre a Ceasaminas e a Cemig"*, R$20.000.000,00 à construção do viaduto e R$7.000.000,00, *"em dinheiro"*, a serem pagos pelo licitante vencedor à Ceasaminas em parcela única até o dia 20 de novembro de 2014. O edital esclarece, ainda, que os valores da subestação e da construção do viaduto são *"imutáveis"*, devendo o lance ser formulado com base no valor a ser pago *"em dinheiro"*, sagrando-se vencedor o maior valor ofertado acima de R$7.000.000,00.

Em relação ao valor estimado para a licitação, a Lei nº 8.666/1993, art. 39, determina que, quando este for superior a R$150.000.000,00 (cem vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c"), o processo deverá ser iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável, com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação do edital.

No caso da Concorrência nº 07/2014, a audiência pública não foi realizada previamente porque a Ceasaminas entendeu que o valor estimado para a contratação correspondia ao lance mínimo, R$ 44.371.027,00, sendo, então, inferior ao limite estabelecido na legislação. Para a entidade, os valores pagos a título de tarifa de uso não devem ser considerados na definição do valor da licitação porque não compõem o lance mínimo e não representam critério de disputa, sendo apenas apurados no decorrer da execução contratual.

O valor da licitação, porém, está relacionado ao objeto licitado e não ao valor estabelecido como "lance" no edital. Dessa forma, a remuneração recebida pela Ceasaminas durante todo o período de concessão de uso da área, inicialmente estabelecido em 65 anos, é que determina o valor da licitação.

Conforme metodologia definida no item 2.1 do edital da Concorrência nº 07/2014, o valor mensal estabelecido para pagamento à Ceasaminas pela concessão de uso é o produto da multiplicação da tarifa de uso fixada por m^2 (R$9,00) pela área a ser edificada e explorada comercialmente (203.800 m^2), resultando em R$1.834.200,00. Projetando esse valor mensal para os 65 anos (780 meses) de duração da concessão, e desprezando a previsão contratual de correção da tarifa de uso pelo IPCA-E (cláusula 3.1), determina-se o valor da licitação em **R$1.430.676.000,00**. Caso prorrogado por mais vinte anos, conforme permite o item 4.1 do edital, atingir-se-ia a quantia de R$1.870.884.000,00 em 85 anos de contrato.

Portanto, a Ceasaminas, ao não realizar audiência pública previamente à emissão do edital da Concorrência nº 07/2014, descumpriu o art. 39 da Lei nº 8.666/1993, porque o valor do objeto licitado, referente à concessão de uso da área de 551.724 m^2, foi de R$1.430.676.000,00, superando o limite legalmente estabelecido.

É necessário, ainda, constatar que a Ceasaminas se absteve de utilizar critérios técnicos e econômicos na definição do lance mínimo na Concorrência nº 07/2014. A composição do lance mínimo considerou apenas a construção do viaduto e da subestação de energia, desprezando injustificadamente as demais obras atribuídas ao licitante vencedor, o que acarretaria em significativo aumento da ordem de grandeza das propostas apresentadas no certame. Além disso, a falta de critérios é evidenciada ainda pelo fato de o viaduto e a subestação serem incluídos com valores "imutáveis", não passíveis de proposta pelos licitantes, o que, consequentemente, contraria a própria lógica do "lance" que é mensurar as propostas apresentadas de forma a selecionar a opção mais vantajosa para a Administração.

Causa

O Diretor de Administração e Finanças da Ceasaminas não realizou audiência pública anteriormente à publicação do edital da licitação, devido à avaliação errônea do valor estimado da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505378/02, a Ceasaminas apresentou a seguinte manifestação:

"Como se constata nos autos do processo licitatório, mais especificamente às fls. 71 à 75, a CEASAMINAS atentou-se para o citado dispositivo legal, mas nos termos da Consultoria CONSULTA/0795/2014/AP e CONSULTA/0819/2014/AP, ambas da Editora Nova Dimensão Jurídica, foi informada de que, para o caso em tela, não haveria necessidade de realização de audiência pública.
Destacamos abaixo, trecho de uma das citadas consultorias:

> *Verificando-se, assim, que o valor de trespasse a nós encaminhado foi estimado em monta inferior a R$ 150 milhões, entende-se que a realização da audiência pública acima imposta é desnecessária.*

Afere-se que o valor da tarifa de uso foi levado em consideração quando da segunda consultoria ("ou seja, durante determinado prazo ela ficará isenta de pagar tarifas ou pagará tarifa reduzida") e que, ainda assim, permaneceu o entendimento de que não seria necessária a realização de audiência pública.
Isso porque a Lei de Licitações é cristalina ao prescrever que apenas haverá necessidade de realização de audiência pública "sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei...". Ora, no caso da Concorrência 07/2014, o valor estimado para a contratação era de R$ 44.371.027,00 (quarenta e quatro milhões trezentos e setenta e um mil e vinte e sete reais).
Os valores que serão pagos a título de tarifa de uso não compõem o lance mínimo, não representam critério de disputa e apenas serão apurados no decorrer da execução contratual, estando, inclusive, passíveis de reajuste e variação.
Portanto, houve preocupação com o ora discutido dispositivo legal, mas entendeu-se, quando da realização de consultoria jurídica, que a realização de audiência prévia nesse caso era desnecessária e esse entendimento foi absorvido pela CEASAMINAS.
Não obstante, houve ampla publicação do certame em diversos meios de comunicação e o projeto de expansão foi devidamente apresentado em reunião formal com a Associação dos Comerciantes da CeasaMinas – ACCEASA, que manifestou-se amplamente favorável à realização da expansão".

"A inclusão apenas do viaduto e da subestação se deve ao fato de que essas duas obras atenderão às necessidades da CEASAMINAS e não somente da Concessionária. A subestação de energia elétrica abastecerá principalmente a área já edificada desta Estatal, que já está no limite de sua capacidade energética.
Ao contrário, o restante das edificações atenderá apenas os negócios da concessionária, razão pela qual não deve compor o lance mínimo.
O valor de R$ 44.371.027,00 foi obtido pela área total de 551.724 metros quadrados multiplicadas por R$ 80,00 por metro quadrado perfazendo um total de R$ 44.137.920,00. Dentre esse valor total, R$ 20.000.000,00 estão relacionados a construção de um viaduto e passarela que fará a ligação do setor 1 com o platô principal de forma ajudará sensivelmente no fluxo de saída dos veículos que irão para a região norte da Grande Belo Horizonte desafogando assim o viaduto sobre a rodovia BR 040 que já se encontra saturado há anos, além do fortalecimento do mercado atacadista de hortigranjeiros devido a maior disponibilização de áreas. Já os outros R$ 17.371.020,00 correspondente a subestação que deverá alimentar tanto a área de expansão bem como o platô atual que já ultrapassou o limite estabelecido pela Cemig em demanda de energia. Portanto, restaram R$ 6.766.900,00 que foram ajustados para R$ 7.000.000,00".

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir:

"Quando do planejamento do processo licitatório da expansão a CeasaMinas cuidou zelosamente de aprofundar à exaustão em vastas pesquisas voltadas para a análise da viabilidade ou não da colocação em prática da expansão da Estatal.
Vários atores foram envolvidos no processo, uma grande gama de cuidado foi tomada. Várias dúvidas instauraram-se e foram todas analisadas. Foram demandadas horas a fio para se dar conta de todo o trabalho que foi realizado. E todos estavam entusiasmados com o projeto sempre enxergando lá na frente que a CeasaMinas poderia se tornar uma das mais importantes do mundo.
Todo o corpo técnico da CeasaMinas foi mobilizado; várias consultorias foram realizadas junto a Editora NDJ em São Paulo para calcar com base legal todas as decisões.
A matéria foi levada para Brasília com orgulho e satisfação pelos dirigentes da Estatal para conhecimento. A ideia era brilhante e mais que isso, poderia traduzir simplesmente na viabilidade do negócio da CeasaMinas, extirpando todos os seus problemas financeiros, que já eram exagerados.
Fruto de todo esse cuidado, de todo esse zelo e preocupação em fazer a coisa certa é que a CeasaMinas promoveu duas consultorias junto a Editora Nova Dimensão Jurídica, quais sejam, CONSULTA/0795/2014/AP e CONSULTA/0819/2014/AP, e o resultado é que, para o caso em tela, não haveria necessidade de realização de audiência pública.
Destacamos abaixo, trecho de uma das citadas consultorias:

> *Verificando-se, assim, que o valor de trespasse a nós encaminhado foi estimado em monta inferior a R$ 150 milhões, entende-se que a realização da audiência pública acima imposta é desnecessária.*

Afere-se que o valor da tarifa de uso foi levado em consideração quando da segunda consultoria ("ou seja, durante determinado prazo ela ficará isenta de pagar tarifas ou pagará tarifa reduzida") e que, ainda assim, permaneceu o entendimento de que não seria necessária a realização de audiência pública.
*A finalidade maior da audiência pública é dar vitrine para o processo licitatório, no entanto, esse objetivo foi alcançado em decorrência de dois vetores, **a um**, temos que a CeasaMinas cuidou de dar publicidade maciça para a licitação, muito além do que costumeiramente procedia, vindo a veicular a matéria da expansão, além do Diário Oficial da União – DOU; jornal de circulação regional, no caso o jornal Hoje em Dia; faixas fixadas no Entreposto da CeasaMinas, comumente se fixam duas faixas, no caso em concreto foram fixadas 15 (quinze) faixas; e no site da CeasaMinas na rede mundial de computadores; a CeasaMinas ainda veiculou a matéria no Diário do Comércio, no principal jornal de Minas Gerais, que é o Estado de Minas; no jornal da ACCEASA, Associação Comercial da Ceasa; no Jornal Entreposto da CeasaMinas; em rádios, como a Itatiaia e ainda acionou os órgãos de impressa.*
***A dois**, o edital exigiu que se fizesse visita técnica por todos os interessados, momento que poderiam perquirir sobre suas dúvidas e obter quaisquer outras informações que julgassem necessárias e úteis para a participação plena no processo.*
Não resta dúvida que o objetivo de uma audiência pública foi devidamente atendido conforme exposto, não havendo nem mais como demonstrar a total lisura e transparência pública do processo.
Mas mesmo que assim não fosse, temos que, na assinatura de um contrato com a Administração Pública tendo em vista concessão de área, se o processo ressentir-se da iniciativa de uma audiência pública, tal ilegalidade não tem o condão de denegrir o contrato assinado, que tem que permanecer intacto, visto não haver nenhum ato do particular que tenha contribuído para a ilegalidade.
O papa da licitação, Marçal Justen Filho, assim pronuncia-se acerca da ausência da audiência pública:

A grande dificuldade reside em que a nulidade da licitação induz a do contrato administrativo que se seguiu. Ora, o ordenamento jurídico tutela a situação jurídica do particular de boa-fé que não concorreu para a nulidade. Se o resultado for a prevalência de ambos os interesses, ter-se-á de declarar a nulidade do contrato e indenizar o particular. Isso representará prejuízo irreparável para o Estado, que ficará sujeito a desembolsar valores superiores aos necessários para executar o objeto pretendido, além do desperdício de tempo.
Isso infringirá a própria finalidade da regra do art. 39. Ou seja, a audiência pública destina-se a garantir a eficácia na gestão dos recursos públicos. Anular o contrato e pagar duas vezes a execução de uma única prestação não corresponde ao ideal de eficácia.
A questão torna-se ainda mais óbvia quando a contratação tenha sido a melhor possível e não seja viável apontar qualquer prejuízo ao princípio da economicidade. No caso, anular a contratação por vício na audiência representaria transformá-la em solenidade bastante em si mesma, cuja utilidade prática não seria fundamento de sua obrigatoriedade. Não é possível admitir essa solução.
Se o contrato vier a ser firmado, o vício no procedimento que o antecedeu produzirá nulidade da contratação apenas na medida em que se caracterizar má-fé ou ofensa ao princípio da economicidade. A ausência ou defeito da audiência pode funcionar como indício de irregularidade, mas não acarreta, por si só, vício do procedimento. (Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª edição. São Paulo. Editora Dialética. 2012. Páginas 604 usque 605)

A doutrina verte para o mesmo entendimento de nossos tribunais, mormente o Tribunal de Contas da União – TCU, senão vejamos:

Com relação a ausência de audiência pública quando da realização da Concorrência 4/2010, não houve comprovação da realização da mencionada audiência pública, além do que não foram também apresentadas justificativas para a não adoção da medida preconizada no art. 39 da Lei 8.666/93. (...)
Em relação a não realização de audiência pública, embora esteja clara a desobediência ao ditame legal insculpido no art. 39 da Lei 8.666/93, conforme já consignado na Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 2.962/2010-TCU-Plenário, essa irregularidade, em princípio, não chegou a comprometer a competitividade do certame. Ainda que a ampla publicidade do empreendimento com vistas à ampliação do número de participantes na licitação não seja o único objetivo dessa audiência, conforme bem pontuou a 2ª Secob, não há notícia nos autos de que a falha tenha acarretado outros problemas para o empreendimento. (...)

Abraçado a tais entendimentos, s.m.j., não entendemos que a ausência da audiência pública possa macular o processo licitatório e rescindir o contrato avençado entre as partes.
Inclusive, há patamar seguro para levantar tese de que se houvesse a realização da audiência pública no lugar de todo o plus extra que se edificou em relação a publicidade, o processo não teria tido o êxito que se chegou. Se não houvesse realizado maciças divulgações em veículos que normalmente não são acionados, e realizado a audiência pública, poderia até mesmo acarretar na deserção do processo licitatório por falta de interessados.
Com certeza a grande divulgação realizada foi muito mais fundamental para o processo do que se tivesse realizado a audiência pública.
Pelo exposto, não há como robustecer tese de anulação da licitação e do contrato, o que acarretaria a obrigação da CeasaMinas em indenizar o contratado em valores de grande vulto, que, inclusive, a CeasaMinas nem teria como arcar, e ainda, vem a realidade de que, para se planejar nova licitação para esse mesmo objeto, gastos incomensuráveis seriam necessários novamente para fazer frente ao objetivo esperado, desmantelando de vez o princípio da economicidade.
Mesmo que tais entendimentos se mostrassem estéreis, ainda haveria como acudir-nos ao princípio da Convalidação dos Atos Administrativos.

Convalidação vem a ser "o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado". (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª edição. Ed. Atlas. 2001. Pág. 227)

Contudo, não se pode perder de vista que a Convalidação não briga "com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe ao espírito, as soluções que se inspirem na tranqüilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida. Portanto, não é repugnante ao Direito Administrativo a hipótese de convalescimento dos atos inválidos...O ato convalidador remete-se ao ato inválido para legitimar seus efeitos pretéritos. A providência corretamente tomada no presente tem o condão de valer para o passado". (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15ª edição. Ed. Malheiros.2003. Pág. 429)

Ainda, "é de notar que esta providência tem, ainda, em seu abono o princípio da segurança jurídica, cujo relevo é desnecessário encarecer...Acresce que também o princípio da boa-fé – sobreposse ante atos administrativos, já que gozam de presunção de legitimidade – concorre em prol da convalidação, para evitar gravames ao administrado de boa-fé". (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15ª edição. Ed. Malheiros.2003. Pág. 433)

A Convalidação não atinge qualquer ato administrativo, mas tão e somente atos anuláveis, que seriam aqueles que podem ser repraticados sem vício. Assim, os atos anuláveis são "vícios sanáveis que possibilitam a convalidação. São convalidáveis os atos que tenham vício de competência e de forma..." (Filho, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 10ª edição. LumenJuris. 2003. Pág. 136)

Quanto ao vício de forma pode ser conceituado como:

"O vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato (art. 2º, parágrafo único, b, da Lei n. º 4.717/65). O ato é ilegal, por vício de forma, quando a lei expressamente a exige ou quando determinada finalidade só possa ser alcançada por determinada forma". (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª edição. Ed. Atlas. 2001.Pág. 223)

Outrossim, "quando o vício seja sanável ou convalidável, caracteriza-se hipótese de nulidade relativa..." (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª edição. Ed. Atlas.2001. Pág. 227)

A lei n. º 9.784/99, estabelece como condição para a convalidação do ato administrativo exatamente o fato de não acarretar prejuízo à Administração, nem a terceiros:

"Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração" .

A doutrina, como não poderia ser diferente, também se posiciona favorável a convalidação do ato administrativo, com observância das peculiaridades retro apontadas. Ainda, tem-se que levar em consideração que, neste caso em concreto, o ato de convalidação não prejudicaria a Administração Pública, nem a terceiros. Haveria, inclusive, economia para a Administração, haja vista que não haveria necessidade de gastos oriundos de novos processos licitatórios ou de pagamento de indenizações.

"Na Lei n. º 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), o artigo 55 estabelece que ´em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração´".

Por todo o exposto, posicionamos, s.m.j., no sentido de que há a possibilidade da convalidação dos atos administrativos que se materializaram no compasso em que a não realização da audiência pública, embora tenha se desviado da legalidade ao não atender o art. 39, da Lei n. º 8.666/93, possue condição propícia para ser convalidado, procedimento aceito pela Lei n.º 9.784/99, bem como pela doutrina.

Acrescente-se ainda que tal atitude não acarretará prejuízo à Administração Pública, nem a terceiros, ao mesmo tempo propiciando desoneração da CEASAMINAS nos ônus de cancelamento de contratos, de indenizações e de nova realização de certame licitatório, sopesando ainda a necessidade do respeito e homenagem a segurança jurídica contratual.

Assim, entendemos que a não realização da audiência pública não traz consigo a obrigatoriedade do cancelamento do processo licitatório, nem do contrato, considerando que os objetivos da audiência pública foram alcançados, aliás, até mais do que se tivesse realizada a audiência; ainda não houve prejuízo para a Administração Pública nem para o terceiro contratado.

E distanciar-se desses apontamentos significa trazer ônus demasiado desnecessariamente para a CeasaMinas que teria que arcar com custos de rescisão contratual, de indenização do contratado por todos os gastos despendidos, considerando ainda que esta Estatal não possui numerários para fazer frente a uma despesa dessa, e ainda teria que se onerar com os altos custos de outro processo licitatório.
Ademais, mesmo que tais argumentos não sejam suficientes para a manutenção do status quo contratual, ainda vem o instituto da Convalidação dos Atos Administrativos para proteger o contrato assinado entre as partes.
Salientamos, por fim, que é inequívoca a boa-fé da CeasaMinas quando da não realização da audiência pública. As consultorias demandadas à Editora NDJ demonstram de forma clara que houve preocupação desta Estatal quanto a sua necessidade e o que está havendo é uma divergência de entendimentos entre a Editora NDJ, CeasaMinas e esta CGU".

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação acerca da não realização de audiência pública prévia à emissão do edital da Concorrência nº 07/2014, a Ceasaminas utilizou-se de entendimentos firmados em consultas formuladas à Editora Nova Dimensão Jurídica (NDJ), em detrimento do apoio do próprio Departamento Jurídico que integra a estrutura da entidade.

Diante disso, as respostas da NDJ assumem caráter superficial porque basearam-se em premissas decorrentes do acesso parcial às informações do processo, que não foi analisado integralmente pela consultoria, ação esta que, inclusive, deveria ter sido realizada e conduzida pelo Departamento Jurídico da Ceasaminas. Independente desta questão, a manifestação apresentada merece análise conforme relatado a seguir.

A Consulta 0795/2014/AP, de 17 de fevereiro de 2014, concluiu que *"verificando-se, assim, que o valor de trespasse a nós encaminhado foi estimado em monta inferior a R$ 150 milhões, entende-se que a realização da audiência pública acima imposta é desnecessária"*. A Ceasaminas, porém, não informou à assessoria jurídica da NDJ, os valores da tarifa de uso a serem pagos pela licitante vencedora, restringindo-se a citar apenas os valores do "lance" e do "investimento para edificação", alertando que este último não estaria expresso no edital.

Já a Consulta 0819/2014/AP, de 20 de fevereiro de 2014, decorreu de pedido de reanálise da questão pela Ceasaminas por não ter mencionado, na consulta anterior, que *"em razão de o investimento da obra ficar a cargo do licitante, haverá isenção de tarifa de uso para a licitante vencedora"*. Neste caso, a assessoria jurídica entendeu que a isenção de tarifas equivaleria a uma renúncia de receita e, portanto, *"tais valores não integraram o valor estimado da contratação, ou seja, a parcela pecuniária que a consulente futuramente receberá pelo trespasse do bem público"*.

Ainda sobre as consultas realizadas junto à assessoria jurídica da NDJ, a Ceasaminas entendeu que *"o valor da tarifa de uso foi levado em consideração quando da segunda consultoria ('ou seja, durante determinado prazo ela ficará isenta de pagar tarifas ou pagará tarifa reduzida') e que, ainda assim, permaneceu o entendimento de que não seria necessária a realização de audiência pública".*

Nota-se, porém, que a análise procedida pela assessoria jurídica, nesta segunda consulta, restou prejudicada por considerar apenas a questão da isenção da tarifa de uso, induzindo o analista a tratar o caso como renúncia de receita, e não como compensação financeira em decorrência dos investimentos previstos na negociação. Em nenhum momento a NDJ

identificou a concessão de uso como o verdadeiro objeto da licitação, fato que, consequentemente, impediu uma análise mais apurada, que considerasse a remuneração decorrente da tarifa de uso integrando o valor total da licitação.

Portanto, a justificativa encaminhada por meio do Ofício nº 17/2005 não elide a questão porque persiste na tese de que o valor da licitação corresponde ao valor do lance mínimo estabelecido no edital.

Quanto à definição do valor do lance mínimo, a afirmação de que *"o valor de R$ 44.371.027,00 foi obtido pela área total de 551.724 metros quadrados multiplicadas por R$ 80,00 por metro quadrado"* não está acompanhada de nenhuma justificativa técnica para a adoção dos valores de R$80,00/m2 e da área total para o cálculo do lance. Este último, inclusive, foge ao padrão utilizado no restante do edital, que considera para a definição da tarifa de uso apenas a *"área fechada a ser explorada economicamente"*.

Também não é aceitável a justificativa apresentada de que as obras do viaduto e da subestação foram incluídas no lance mínimo porque são as únicas que atenderão às necessidades da Ceasaminas. As demais construções atribuídas ao licitante vencedor – como o arruamento asfaltado, as áreas de estacionamento, as redes de distribuição de agua, esgoto e energia, as portarias dos setores 2, 3 e 4, as áreas destinadas à Polícia Militar e aos Bombeiros, a área administrativa de, no mínimo, 200 m^2, entre outras – também atenderão, direta ou indiretamente, a interesses da Ceasaminas, e, portanto, deveriam ter seus valores considerados no estabelecimento do lance mínimo.

Fato é que a possibilidade de as obras atenderem às necessidades da Ceasaminas não interfere na definição do valor da licitação, que deve ser definido exclusivamente em função do objeto licitado e dos valores envolvidos na contratação. E no caso em tela, o valor estimado para a contratação extrapola o limite legal estabelecido na Lei nº 8.666/1993 que obriga a realização de prévia audiência pública à emissão do edital, exigência não cumprida pela Ceasaminas.

Nesse sentido, as alegações de que a finalidade da audiência pública de "dar vitrine para o processo licitatório" foi atendida pela (um) "publicidade maciça" realizada pela Ceasaminas e (dois) pela exigência de visita técnica pelos interessados, não prosperam. A Lei nº 8.666/1993 é clara ao exigir a audiência pública como um acréscimo na publicidade do certame licitatório em casos de maior vulto, não sendo, de forma alguma, condição excludente. A audiência, inclusive, deve ser divulgada pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação.

Merecem consideração ainda as alegações da Ceasaminas sobre a "publicidade maciça" dada a licitação e sobre o *"êxito"* obtido no processo de contratação. Como o processo licitatório teve a participação de uma única empresa interessada e a proposta vencedora (R$44.379.027,00) superou em apenas 0,18% o lance mínimo estabelecido no edital (R$44.371.027,00), os fatos não demonstram a efetividade decorrente das ações adotadas pela Ceasaminas.

Quanto à possibilidade de cancelamento do contrato, levantada pela própria Ceasaminas em sua manifestação, é evidente que a não realização de audiência pública, considerada isoladamente, não motivaria de forma suficiente o rompimento do ajuste firmado com a empresa contratada, porém, considerada em conjunto com os demais apontamentos deste Relatório, pode sim tornar-se mais um elemento para análise da possibilidade de cancelamento do vínculo.

Por fim, merece destaque o fato de que, na própria Consulta 0819/2014/AP, referenciada pela Ceasaminas em sua manifestação, a Editora Nova Dimensão Jurídica recomendou a realização da audiência pública, conforme demonstra o trecho transcrito a seguir.

> *"De toda sorte, em reverência ao princípio da publicidade, haja vista que o objeto a nós noticiado envolve uma monta significativa de recursos públicos e privados para a sua viabilização,* ***é salutar que esta Administração realize uma audiência pública com o objetivo de submeter à iniciativa privada os termos do referido projeto****, a fim de que o escopo de tal empreendimento eventualmente possa ser aperfeiçoado, afastando, outrossim, o fracasso no certame licitatório" (original sem grifo).*

O descumprimento desta recomendação da NDJ vai de encontro a alegação de "*boa-fé da CeasaMinas quando da não realização da audiência pública"* constante da manifestação apresentada à CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar audiência pública com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação de edital dos processos licitatórios que superarem o valor de R$150.000.000,00, conforme determinação da Lei nº 8.666/1993, art 39, devendo considerar o valor da licitação de acordo com o objeto licitado.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Definição imprecisa do objeto e das obrigações acessórias no edital da Concorrência nº 07/2010.

Fato

O edital da Concorrência nº 07/2014, de 11 de março de 2014, definiu o objeto da licitação da seguinte forma:

> *"1.1 - Concessão de uso de uma área de 551.724m² (quinhentos e cinquenta e um mil, setecentos e vinte e quatro metros quadrados), assim dividida:*
> *1.1.1 – Área de 203.800m² (duzentos e três mil e oitocentos metros quadrados) de área coberta a ser edificada, localizada as margens da BR 040 e Avenida Severino Ballesteros, no município de Contagem, fora do platô principal conforme croqui deste edital destinadas à construção e exploração de um complexo de atividades varejista e/ou atacadista para os setores 01, 02, 03 e 04 (...).*
> *Todas as obras serão de responsabilidades da CONCESSIONÁRIA, bem como a sua manutenção.*
> *1.1.2 – E outra área de 347.924m² (trezentos e quarenta e sete mil, novecentos e vinte e quatro metros quadrados) para áreas de estacionamentos e construção de toda a infraestrutura necessária à operacionalização do negócio, que inclui uma subestação de energia, um viaduto e uma passarela, que ligarão a área do entreposto existente com a área a ser concedida do setor 01; arruamento asfaltado nas áreas a serem construídas; sistema de macrodrenagem; guarita de entrada e saída de veículos; rede de distribuição de água e esgoto; rede de distribuição de energia para os imóveis a serem edificados e iluminação pública nos arruamentos, e demais obras necessárias. Todas as obras serão de responsabilidades da CONCESSIONÁRIA, bem como a sua manutenção.*
> *1.1.2.1 – No caso dessa área supra ou parte dela (item 1.1.2) for utilizada para exploração comercial com fins lucrativos incidirá sobre a área utilizada a exigibilidade da cobrança da tarifa do item 02, infra, conforme a RD/PRESI 044/2012 e as respectivas carências deste edital.*
> *(...)*

1.1.6 - A licitante vencedora da presente licitação poderá explorar a área diretamente e/ou indiretamente, dentro do prazo da concessão.
1.1.7 - A licitante vencedora terá um prazo máximo de 60 (sessenta) meses para a construção das áreas fechadas (galpões ou centros comerciais), incluindo toda sua infraestrutura, após a obtenção de todas as licenças necessárias".

A divisão das áreas que compõem o objeto da licitação em setores, com a respectiva definição da área a ser construída em cada um deles, está demonstrada na tabela seguinte, conforme item 1.1.5 do edital.

Quadro 1 – Divisão da área a ser concedida

Setores	Área de movimentação em m² (item 1.1.2 do edital)	Área a serem edificadas em m² (item 1.1.1 do edital)	Área Total em m²
Setor 1	104.800	56.400	161.200
Setor 2	80.024	55.800	135.824
Setor 3	129.100	61.600	190.700
Setor 4	34.000	30.000	64.000
TOTAL	**347.924**	**203.800**	**551.724**

Fonte: Elaborado pela CGU.

O prazo para a concessão de uso, conforme estabelecido no item 4.1 do edital, foi de 65 anos, contados da assinatura do contrato, *"podendo ser prorrogado por mais 20 (vinte) anos, a critério da concessionária"*.

Pela concessão, a Ceasaminas será remunerada por meio do pagamento de uma tarifa de uso estabelecida em *"R$9,00 (nove reais) por m²/mês, por toda área fechada a ser explorada economicamente"* (item 2.1). Como esta área é de 203.800 m², o valor da tarifa de uso mensal a ser pago pelo licitante vencedor seria de R$1.834.200,00 por mês. Projetando essa remuneração mensal para todo o prazo de concessão, 65 anos, o valor total pago à Ceasaminas seria de R$1.430.676.000,00. Caso fosse prorrogado por mais vinte anos, conforme permite o item 4.1 do edital, atingir-se-ia a quantia de R$1.870.884.000,00 em 85 anos de contrato.

Como importante elemento na contratação, o edital da Concorrência nº 07/2014 atribuiu ao licitante vencedor a obrigatoriedade pela execução de obras de construção das áreas fechadas (galpões, centros comerciais, etc.) e de infraestrutura (viaduto, passarela, subestação de energia, vias, redes de agua e esgoto, rede elétrica, iluminação, etc.). A Ceasaminas orçou o valor deste investimento em R$614.041.105,50, conforme planilha "Expansão Ceasaminas", elaborada pelo Gestor do Departamento de Engenharia, CPF ***.227.686-**, em fevereiro de 2014, e que integra o processo administrativo referente à Concorrência nº 07/2014.

O ressarcimento/compensação deste investimento financeiro acontecerá por meio da aplicação de um percentual de desconto sobre a tarifa de uso, denominada carência (itens 2.1 e 3.1 do edital). Conforme Correspondência Interna (CI) nº 005/2014, de 8 de março de 2014, assinada pelo presidente da Comissão de Preço Mínimo da Ceasaminas, CPF ***.744.391-**, e pelos membros, CPF ***.289.506-**, CPF ***.899.876-**, CPF ***.733.206-** e CPF ***.922.646-**, este modelo de concessão justifica-se porque, *"considerando que o investimento da construção correrá por conta da licitante, a Comissão sugere uma carência no pagamento da tarifa de uso"*.

A tabela seguinte demonstra o cronograma estabelecido para aplicabilidade da carência e os valores financeiros envolvidos.

Tabela 1 – Prazos de carência e valores percentuais de desconto aplicados à tarifa de uso (TU).

Período (meses)	Quant. de meses	Des-conto s/ Tarifa de Uso	Valor da Tarifa de Uso a ser paga por mês (em R$)	Valor total da Tarifa de Uso a ser paga no período (em R$)	Valor compensado pela carência no período (em R$)	Valor Total (em R$)
1 a 60	60	100%	0,00	0,00	110.052.000,00	110.052.000,00
61 a 180	120	95%	91.710,00	11.005.200,00	209.098.800,00	220.104.000,00
181 a 300	120	80%	366.840,00	44.020.800,00	176.083.200,00	220.104.000,00
301 a 420	120	63%	678.654,00	81.438.480,00	138.665.520,00	220.104.000,00
421 a 540	120	24%	1.393.992,00	167.279.040,00	52.824.960,00	220.104.000,00
541 a 660	120	15%	1.559.070,00	187.088.400,00	33.015.600,00	220.104.000,00
661 a 780	120	5%	1.742.490,00	209.098.800,00	11.005.200,00	220.104.000,00
1 a 780	**780**			**699.930.720,00**	**730.745.280,00**	**1.430.676.000,00**
781 a 1020	240	0%	1.834.200,00	440.208.000,00	0,00	440.208.000,00
1 a 1020	**1020**			**1.140.138.720,00**	**730.745.280,00**	**1.870.884.000,00**

Fonte: Elaborado pela CGU com base no edital da Concorrência nº 07/2014.

O valor total descontado em função da carência, ou seja, o total de recursos que deixariam de ser pagos à Ceasaminas em função dos investimentos citados, ao longo dos 65 anos de concessão de uso do terreno, corresponderiam a R$730.745.280,00, desconsiderados possíveis reajustes aplicáveis no período.

Dessa forma, o valor da carência seria suficiente para cobrir os investimentos nas obras e serviços atribuídos ao licitante vencedor. Registra-se que, no processo administrativo, a Ceasaminas calculou um valor inferior para a carência, R$620.693.280,00, porém, essa divergência será tratada em ponto específico deste Relatório.

O edital da Concorrência nº 07/2014, porém, é falho em relação à definição precisa, suficiente e clara das obras atribuídas à licitante vencedora, inexistindo no edital e no processo administrativo elementos necessários e suficientes para caracterização das obras e serviços a serem executados e para avaliação dos custos envolvidos. Esta irregularidade tem implicações significativas no empreendimento porque a estimativa do valor dos investimentos tem relação direta com a definição do prazo de concessão e do fluxo de pagamentos.

O quadro seguinte relaciona as obrigações de investimento previstas para o licitante vencedor.

Quadro 2 – Relação dos investimentos em obras previstos no edital da Concorrência nº07/2014 .

Documento	Item	Descrição
Edital	1.1.1	"Área de **203.800m² de área coberta a ser edificada**, localizada as margens da BR 040 e Avenida Severino Ballesteros, no município de Contagem, fora do platô principal conforme croqui deste edital destinadas à construção e exploração de um complexo de atividades varejista e/ou atacadista para os setores 01, 02, 03 e 04 (...), nas condições transcritas na minuta do Contrato de Concessão de Uso (Anexo I), e demais anexos que fazem parte integrante deste edital. Todas as obras serão de responsabilidades da CONCESSIONÁRIA, bem como a sua manutenção".
Edital	1.1.2	E outra área de 347.924m² para **áreas de estacionamentos** e construção de **toda a infraestrutura necessária** à operacionalização do negócio, que inclui uma **subestação de energia**, **um viaduto** e **uma passarela**, que ligarão a área do entreposto existente com a área a ser concedida do setor 01; **arruamento asfaltado** nas áreas a serem construídas; **sistema de macrodrenagem**; **guarita** de entrada e saída de veículos; **rede de distribuição de água e esgoto**; **rede de distribuição de energia** para os imóveis a serem edificados e **iluminação pública** nos arruamentos, e

Quadro 2 – Relação dos investimentos em obras previstos no edital da Concorrência nº07/2014 .

Documento	Item	Descrição
		demais obras necessárias. Todas as obras serão de responsabilidades da CONCESSIONÁRIA, bem como a sua manutenção.
Edital	14.8	"(...) especificações da **Subestação** que será construída pela licitante vencedora (...)Terão que ser observadas as condições insertas na carta-acordo n.º MI/PC-00014/2014 (...)"
Edital	14.9	"A licitante vencedora também terá que construir um **viaduto** na área licitada (...), conforme planilha discriminativa de serviços e preços unitários, totais e global, que compõe os autos do processo licitatório"
Anexo I (Minuta de contrato)	5.1, IX	"(...) será de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA construir uma **área administrativa** para a CONCEDENTE em local a ser definido e metragem de no mínimo 200 m².."
Anexo I (Minuta de contrato)	5.1, X	"Será de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, o **cercamento**, a manutenção, limpeza, e segurança de toda a área do platô de expansão, inclusive aquelas que não foram designadas como área concedida e para de movimentação o que inclui os barrancos, as matas, córregos, caixa de água, adutora e demais áreas".
Anexo I (Minuta de contrato)	5.1, XI	"A **ligação entre a subestação e o platô da unidade atual** será de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA".
Anexo I (Minuta de contrato)	5.1, XIII	"As **áreas destinadas a Polícia Militar e Bombeiros** serão de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA".
Anexo I (Minuta de contrato)	5.1, XIV	"(...) a portaria hoje designada como **Portaria 02 deverá ser readequada** pela CONCESSIONARIA".
Anexo I (Minuta de contrato)	5.1, XVII	"As **portarias dos setores 02, 03 e 04** serão construídas, mantidas e administradas pela CONCESSIONÁRIA".

Fonte: Elaborado pela CGU com base no edital da Concorrência nº 07/2014.

Conforme demonstra o quadro anterior, o edital da Concorrência nº 07/2014 enumera as obras e serviços a serem executados pelo licitante vencedor de forma dispersa e genérica, por meio de descrições sucintas que não estabelecem sequer as dimensões e os padrões mínimos de construção e acabamento.

Não integram o edital nenhum projeto básico, memorial descritivo ou planilha de orçamento que caracterizem e definam os custos de todas as obras e serviços previstos. A única referência de caráter técnico sobre as obras e serviços a serem realizadas estão no processo administrativo referente à licitação, no qual constam planilhas e croquis relativos ao "anteprojeto da expansão Ceasaminas", encaminhados pelo Gestor do Departamento de Engenharia, CPF ***.227.686-**, por meio da CI nº 38/2014, de 26 de fevereiro de 2014. Registra-se que também consta, no processo administrativo, o documento MI/PC-00014/2014, de 10 de fevereiro de 2013, encaminhado pela Cemig Distribuição S.A., que informa os parâmetros e os custos estimados para a instalação da subestação de energia.

Nesta citada documentação, existem três planilhas orçamentárias intituladas "Expansão Ceasaminas", "Obra de arte ponte mista – Classe 45" e "Passarela em estrutura metálica treliçada", todas elaboradas com nível de detalhamento superficial, o que não permite a plena caracterização das obras e, consequente, dificulta a estimativa dos custos envolvidos nas obras.

A planilha "Expansão Ceasaminas" apresenta orçamento preliminar no valor global de R$614.041.105,50, listando como itens de serviço obras de edificação, do viaduto e passarela e do muro divisório, e como grupo de itens, a pavimentação de ruas, as instalações de prevenção e combate à incêndio, as obras de saneamento de água e esgoto e de drenagem, a rede elétrica, o reservatório de água de 1.800 litros e o paisagismo.

Para exemplificar a superficialidade do detalhamento desta planilha, a construção de uma área de 203.800 m^2 está condensada em um item único, "edificação", sem qualquer detalhamento posterior em subitens que permita a identificação da composição dos custos envolvidos. Em função disso, o custo deste item foi estimado por meio da aplicação do "custo unitário básico" (CUB) da construção civil no estado de Minas Gerais, apurado pela Editora Pini, empresa de informação especializada na área de construção civil.

Já o viaduto e a passarela são detalhados nas outras duas planilhas citadas, porém, apresentam a mesma dificuldade em relação ao grau de detalhamento insuficiente à caracterização das obras. Esta planilha, inclusive, utiliza de cotação de preços por meio da rubrica "verba" (vb) como unidade de medida de alguns itens, o que prejudica a mensuração precisa do custo unitário dos produtos e fere ao disposto no art. 6º, inc. IX, alínea "f", e no art. 7º, § 2º, inc. II, e § 4º, da Lei n.º 8.666/1993.

A análise conjunta de tais documentos – planilhas e croquis relativos ao "anteprojeto da expansão Ceasaminas" e a MI/PC-00014/2014 – demonstra que a discriminação das obras e serviços a serem executados pelo licitante vencedor no edital da Concorrência nº 07/2014, e no respectivo processo administrativo, é imprecisa/insuficiente para caracterização dos investimentos necessários, trazendo implicações significativas ao processo de concessão de uso da área de 551.724 m^2, principalmente em relação à determinação do prazo de contrato e ao período e valores envolvidos na carência aplicada à tarifa de uso.

Além disso, o edital impõe ao licitante uma série de obrigações acessórias que podem ter um custo significativo dependendo da configuração/especificações dos serviços que forem montados para atendê-las, como, por exemplo, "*a manutenção, limpeza e segurança de toda a área do platô de expansão, inclusive aquelas que não foram designadas como área concedida"* e a manutenção e administração das portarias dos setores 2, 3 e 4 (Minuta de contrato –Anexo I do Edital, cláusula 5.1, itens X e XVII).

Esta atribuição da prerrogativa de administrar as portarias dos setores 2, 3 e 4 ao licitante vencedor, inclusive, é frontalmente contrária ao Decreto Estadual nº 40.693/2.000, art. 7º, o qual determina que *"permanecem sob o domínio e controle do Estado os acessos e todas as portarias de entrada e saída existentes ou que vierem a ser construídas nos imóveis mencionados neste Decreto, necessários à execução da política de comercialização e abastecimento"*.

Esta imprecisão na caracterização das obras e serviços previstos no edital da Concorrência nº 07/2014 é elemento dificultador da elaboração de propostas pelos interessados e contribui para ampliar o grau de incerteza em relação à viabilidade econômico-financeira de empreendimento tão complexo.

Agrava este fato a opção da Ceasaminas em adotar o prazo mínimo permitido pela Lei nº 8.666/1993, art. 21, § 2º, inc. II, alínea 'a', para o intervalo entre a publicação do instrumento convocatório (última retificação em 12 de março de 2014) e a sessão de entrega dos envelopes de habilitação e proposta (ocorrida em 14 de abril de 2014) da Concorrência nº 07/2014, em detrimento do estabelecimento de um tempo mais dilatado que permitisse aos interessados um estudo mais aprofundado e qualificado do empreendimento. O maior prazo justificar-se-ia pela complexidade do objeto licitado, que envolve, entre outros, a elaboração de projetos de engenharia, o levantamento dos custos do empreendimento e a realização de uma análise da viabilidade financeira, já que tais elementos não foram fornecidos previamente pela Ceasaminas.

Causa

Falhas nos controles internos da Ceasaminas para instrução processual adequada de seus processos licitatórios.

O Departamento de Engenharia e Infraestrutura – DEMFA não apresentou a definição precisa, suficiente e clara das obras e serviços a serem executados e dos custos envolvidos e o Diretor-Presidente das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A formalizou processo licitatório para concessão da área, com essa deficiência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505378/02, a Ceasaminas apresentou a seguinte manifestação:

"No item em comento, claramente ocorreu uma pequena confusão quanto aos institutos jurídicos trabalhados.
O processo licitatório Concorrência 07/2014 era para Concessão Remunerada de Uso de Área e não para Concessão de Serviços Públicos precedida da execução de obra pública, razão pela qual os dispositivos citados não se aplicam ao presente caso.
Na concessão de uso de áreas, o concessionário explora a área concedida por sua própria conta e risco e o valor da construção representa custo somente seu.
A CEASAMINAS estimou o custo da construção apenas para fins de cálculo das carências, já que não pagará pela construção. O concessionário será responsável por contratar a obra, por fiscalizá-la e também por remunerá-la.
No caso de uma concessão de serviço público, certamente o raciocínio é diferente, já que o valor da construção pode intervir na qualidade dos serviços prestados e nos custos das tarifas que serão cobradas dos usuários.
Reiteramos que houve outros processos licitatórios análogos à Concorrência 07/2014, em que os concessionários também seriam responsáveis por construir o Pavilhão ou o Box que explorariam na terra nua licitada. Alguns deles foram auditados por esta Douta Controladoria e nunca houve questionamento dessa natureza, ou seja, jamais houve recomendações no sentido de se exigir dos licitantes a composição dos custos da obra que ele mesmo contratará e pagará".

"A matéria, inclusive, já foi objeto de consultoria enviada à Editora Nova Dimensão Jurídica, que assim se manifestou:

> *Por fim, embora se trate de um aspecto orçamentário-contábil, que escapa de nossos objetivos, parece-nos, salvo melhor juízo, que, se o denominado orçamento paramétrico realizado pela Administração for apto para mensurar o valor estimado da obra, que servirá de base para calcular o valor do desconto/período de carência da "tarifa de uso" na concessão de uso, será possível a sua adoção em detrimento da realização de um orçamento detalhado, denominado analítico, incluindo memória de cálculo, composição de BDI etc., até porque essas exigências realizadas pelo Tribunal de Contas da União devem ser observadas pela Administração quando a contratação se fundar na execução de obras, o que não é o presente caso concreto, onde a contratação tem por objeto o trespasse de uso de bem público, com o encargo de o particular executar determinada obra. (CONSULTA/2921/2015/JF)".*

"Informamos que os custos da ligação entre a subestação e o platô foram calculados junto com a subestação de energia, estando, portanto, incluídos na planilha daquela subestação.

Quanto às demais obras, informamos que todas elas estão incluídas na área de 203.800m2 que deverá ser edificada, estando seus custos incluídos, portanto, nas planilhas que estimam o valor total do empreendimento".

"Reafirmamos, também, que os autos do processo licitatório ficaram franqueados à consulta pública, estando todos os projetos constantes nos autos à disposição de qualquer interessado.
Com a realização da visita técnica, obrigatória para habilitação no certame, os interessados no certame conheceram toda a área licitada e suas características, incluindo topografia e áreas limítrofes.
A planilha de custos estimados disponibilizada pela CeasaMinas demonstrou aos interessados o valor aproximado para se edificar a área mínima exigida no edital, levando em consideração tabelas oficiais do Governo.
As informações sobre os custos estão disponíveis na página 114 do processo licitatório.
De posse de todas essas informações, os interessados teriam condições de estabelecer seu projeto e calcular seus próprios custos, analisando a viabilidade econômico-financeira de seu possível investimento.
Destacamos novamente que todos os demais processos licitatórios para concessão de uso de terras nuas foram processados nestes mesmos termos e que não houve qualquer ponderação de órgãos de auditoria quanto a esse mecanismo".

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir:

"Quanto ao quadro elaborado por esta Controladoria, com demonstração das obrigações impostas à licitante, esclarece-se que de fato objetivou-se dar margem de discricionariedade às licitantes interessadas para que elas elaborassem seu projeto conforme seus anseios.
Voltamos a mencionar que as concessionárias que ocupam as áreas da CeasaMinas exploram atividade puramente privada, não guardando qualquer relação com prestação de serviço público.
Assim, a CeasaMinas estabeleceu a área mínima que deverá ser edificada, garantindo o recebimento das tarifas de uso expectadas, além da obrigatoriedade de construção do viaduto, passarela e da subestação de energia, entre outros, mas deixou margem para que a licitante vencedora explorasse a área da forma que entendesse ser mais vantajosa.
Por tratar-se de investimento privado, tem-se por óbvio que a licitante vencedora explorará a área dando o máximo e melhor aproveitamento a ela. Não restam dúvidas de que a área será urbanizada e edificada de forma a garantir a maior rentabilidade possível. Considerando que ao final do contrato todas as benfeitorias serão incorporadas ao patrimônio da CeasaMinas, quando mais investimento houver por parte da concessionária, maiores as vantagens dessa Estatal.
Assim, não temos dúvidas de que a melhor forma de se proceder é estabelecer parâmetros mínimos, deixando margem para que a licitante vencedora construa seu empreendimento de forma a dar a máxima eficiência aos seus negócios. Não enxergamos motivos para engessar os investimentos da concessionária, por meio de projetos fixos e pré-determinados. Além disso, a CeasaMinas seria obrigada a absorver um grande custo para elaboração dos projetos, que hoje é de responsabilidade das concessionárias.
Traçando comparações com, por exemplo, as áreas concedidas em aeroportos, não existem razões para que a Infraero se preocupe em elaborar projetos dos estandes que serão instalados em suas áreas concedidas. Ora, sua função é delimitar a área e estabelecer obrigações mínimas. Quem deve arcar com os ônus do projeto e realizar

estudos sobre qual a melhor maneira de instalar, explorar e dar eficiência aos estandes deve ser a concessionária.
Veremos abaixo que até mesmo para concessão de áreas para construção e exploração de estacionamentos, a Infraero deixa a cargo da concessionária a elaboração e apresentação dos projetos e memoriais descritivos, cabendo a ela apenas a definição de critérios e obrigações mínimas.
Assim, o edital da Concorrência nº 07/2014 garante a edificação mínima e as tarifas expectadas e permite que a concessionária avance em relação às obrigações estabelecidas, elaborando projetos mais vantajosos e eficientes.
A planilha elaborada pelo Departamento de Engenharia teve como parâmetro uma edificação simples, com a utilização de materiais básicos e as carências foram calculadas com base nela. Assim, se a licitante constrói seu empreendimento com aspectos mais modernos e com materiais de qualidade superior, a CeasaMinas será inegavelmente beneficiada, já que não haverá alterações na carência concedida.
Afirma a CGU que não integram o edital nenhum projeto básico, memorial descritivo ou planilha de orçamento que caracterizem e definam os custos das obras e serviços; que as planilhas que compõem o processo administrativo são superficiais; que a discriminação das obras que deverão ser realizadas é imprecisa/insuficiente.
Primeiramente, essencial se faz mencionar que inexiste legislação específica para regulamentação das concessões de uso de área. A Lei de Licitações menciona este instituto de forma bastante sucinta, sem atribuir obrigações específicas.
Cumpre-nos novamente salientar que o objeto do contrato é a concessão de uso de área e não a contratação de obra ou a concessão de serviço público precedida de obra. Em todos os certames licitatórios para concessão de uso de áreas processados por esta estatal e por outros órgãos da Administração Pública, atribui-se ao concessionário o dever de elaborar todo o projeto da obra que executará, projeto este que deverá ser previamente aprovado pela CeasaMinas. Ademais, há delimitação, no edital, das atividades que poderão ser praticadas pelo concessionário.
Não existe legislação específica para regulamentação da concessão de uso de áreas. Assim, esse instituto é normalmente construído por meio de interpretações analógicas, doutrinárias e jurisprudenciais.
A Lei de Licitações menciona de forma breve e bastante sucinta o instituto citado e não traça muitas obrigações próprias a ele. Assim, é temerário exigir que a concessão de uso de áreas obedeça às obrigações destinadas exclusivamente a outros institutos, tais quais a contratação de obras de engenharia ou a concessão de serviços públicos precedidas de obras públicas.
Impor, para a prática do instituto da concessão de uso de áreas, obrigações às quais ele não está legalmente obrigado, traz ônus incalculáveis à Administração Pública e, a nosso ver, vai contra o interesse público.
Percebe-se que diversos dispositivos legais mencionados por esta Controladoria no presente Pré-Relatório são destinados a institutos jurídicos distintos da concessão de uso de área, a exemplo do art. 7º da Lei nº 8.666/93, específico para execução de obras e prestação de serviços.
Não vemos qualquer sentido em impor à Administração Pública os custos de elaboração de um projeto em que toda a exploração será para fins particulares. A Administração não tem qualquer participação financeira na obra que será realizada.
Quando se está diante de concessões de serviços públicos precedidas de obras públicas, entendemos que o projeto deve, de fato, ficar a cargo do órgão concedente, uma vez que, em que pese ser feita por particulares, a exploração daquele serviço não perde seu caráter público e impacta diretamente na qualidade de vida dos usuários daquele serviço. Nesse caso, é fundamental que o serviço seja minuciosamente especificado e calculado, já que o valor do investimento impacta diretamente nas tarifas cobradas dos usuários.

Já na concessão de uso de áreas não há qualquer execução de serviço público. Os espaços são explorados por particulares para atender seu próprio interesse. Os concessionários da CeasaMinas angariam lucros e comercializam seus produtos dentro das normas do livre mercado.
Entendemos que nas concessões de uso de áreas a planilha de custos tem como único objetivo balizar o cálculo das carências e, para isso, a planilha orçamentária que compõe o processo é suficiente e adequada.
Ademais, voltamos a mencionar a Consultoria solicitada pela CeasaMinas à Editora NDJ que, da mesma forma que esta Estatal, entende ser desnecessária planilha analítica para os fins a que se destinam esse tipo de licitação.
Há muito a CeasaMinas concede, via processo licitatório, áreas nuas a fim de que particulares a edifiquem. Diversos desses processos já foram auditados pela Auditoria Interna, por esta Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União e jamais fora feito qualquer apontamento acerca da ausência de projetos ou de planilhas analíticas.
A título de exemplo, esta CGU auditou recentemente a Concorrência 26/2013, cujo objeto era a concessão de uma área nua para edificação de pavilhão. A licitação foi procedida exatamente da mesma forma que a Concorrência nº 07/2014 e nenhum apontamento foi feito com relação a planilhas ou projeto básico.
Citamos ainda auditoria recente feita pelo Tribunal de Contas da União no processo licitatório Concorrência 16/2015, cujo objeto também foi a concessão de uso de área nua para edificação de pavilhão. Da mesma forma, nenhum apontamento foi exarado por aquele Tribunal.
Ademais, não é apenas a CeasaMinas que procede da maneira como agora se discute. Em todos os processos de concessão de uso de áreas realizados pela Infraero, por exemplo, incumbe à licitante vencedora a elaboração dos projetos e a execução das benfeitorias necessárias à utilização da área concedida.
Citamos abaixo alguns dos editais da Infraero procedidos dessa maneira:

> **** Pregão Presencial nº 087/ADNE/SBFZ/COM/2013.***
> *- Objeto: concessão de uso das áreas SBFZ6PES00001, SBFZ6PES00002 e SBFZ6PES00003, localizadas no Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza-CE, destinadas à exploração comercial de estacionamento de veículos.*
> *- Item 1.3.4 do edital: A área objeto da presente licitação será entregue ao CONCESSIONÁRIO nas condições que se encontra. As adequações necessárias à exploração do ramo de atividade objeto desta licitação deverão ser submetidas à aprovação da INFRAERO, mediante projeto em três vias, acompanhado dos respectivos arquivos magnéticos, correndo as despesas decorrentes por conta do CONCESSIONÁRIO;*
> *Nota: De acordo com as características das áreas e as adequações pretendidas, poderá haver a necessidade de licenciamento ambiental, autorização prévia da ANAC, aprovação dos projetos por parte do Corpo de Bombeiros, concessionárias de energia e saneamento básico, entre outras exigências. A responsabilidade dessas autorizações/aprovações e todas as despesas delas decorrentes correrão por conta do CONCESSIONÁRIO.*
> *1.3.4.1 O CONCESSIONÁRIO terá o prazo de até 10 (dez) dias, a contar do início de vigência do contrato, para agendamento e realização de reunião com a INFRAERO, para retirada das condições específicas para elaboração dos projetos, esclarecimentos gerais e consulta prévia;*
> *1.3.4.2 o projeto de que trata o subitem 1.3.4 deverá ser elaborado em conformidade com as recomendações da INFRAERO, tendo o CONCESSIONÁRIO o prazo de até 20 (vinte) dias, a contar do início da vigência do contrato, para sua apresentação à INFRAERO.*
> *(...)*
> *1.3.7 – Após a conclusão das adequações necessárias nas instalações físicas, deverá ser apresentado pelo CONCESSIONÁRIO, no prazo de até 10 (dez) dias, o correspondente "AS BUILT", acompanhado do memorial descritivo das adequações/alterações realizadas na infraestrutura do local.*
>
> **** Pregão Presencial nº 097/LCBH/SBPR/2015***

- Objeto: CONCESSÃO DE USO DE ÁREA, HANGAR Nº H020, LOCALIZADA NO SETOR NORTE DO AEROPORTO CARLOS PRATES, DESTINADA À EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE ABRIGO E/OU MANUTENÇÃO DE AERONAVES PRÓPRIAS E/OU DE TERCEIROS E SERVIÇOS CORRELATOS, conforme descrito abaixo.
1.3.4. A área objeto da presente licitação será entregue ao CONCESSIONÁRIO nas condições que se encontra. As adequações necessárias à exploração do ramo de atividade objeto desta licitação deverão ser submetidas à aprovação da INFRAERO, mediante projeto em três vias, acompanhado dos respectivos arquivos magnéticos, correndo as despesas decorrentes por conta do CONCESSIONÁRIO.
Nota: De acordo com as características da área e as adequações pretendidas, poderá haver a necessidade de licenciamento ambiental, autorização prévia da ANAC, aprovação dos projetos por parte do Corpo de Bombeiros, concessionárias de energia e saneamento básico, entre outras exigências. A responsabilidade dessas autorizações/aprovações e todas as despesas delas decorrentes correrão por conta do CONCESSIONÁRIO.
1.3.4.1. O CONCESSIONÁRIO terá o prazo até de 10 (dez) dias, a contar do início de vigência do contrato, para agendamento e realização de reunião com a INFRAERO, para retirada das condições específicas para elaboração dos projetos, esclarecimentos gerais e consulta prévia;
1.3.4.2. o projeto de que trata o subitem 1.3.4 deverá ser elaborado em conformidade com as recomendações da INFRAERO, tendo o CONCESSIONÁRIO o prazo de até 20 (vinte) dias, a contar do início da vigência do contrato, para sua apresentação à INFRAERO.
(...)
1.3.7. Verificados os projetos e estes atendendo aos requisitos mínimos apresentados, em atendimento aos subitens anteriores deste Edital, a INFRAERO fornecerá documento de liberação da área, que autoriza as instalações necessárias, que deverão ser executadas pelo CONCESSIONÁRIO, às suas expensas e responsabilidade, sob orientação da Superintendência de Serviços de Engenharia, e obedecendo rigorosamente aos prazos e projetos vistados.
NOTA: Juntamente com os projetos, o CONCESSIONÁRIO deverá apresentar as autorizações/alvarás citadas no item 1.3.4 e toda documentação referente a todos os serviços/equipamentos previstos para a execução da obra.
As orientações sobre o modo de apresentação da documentação, inclusive orçamento detalhado, serão repassadas pela INFRAERO na reunião que trata o subitem 1.3.4.1.
1.3.8. Após a conclusão das adequações necessárias nas instalações físicas, deverá ser apresentado pelo CONCESSIONÁRIO, no prazo de até 10 (dez) dias, o correspondente "AS BUILT", acompanhado do memorial descritivo das adequações/alterações realizadas na infraestrutura local.

**** Pregão Presencial nº 057/ADM/SBEG/2015***
- Objeto: CONCESSÃO DE USO DE ÁREAS DESTINADAS, ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE, A LANCHONETE FAST FOOD, LOCALIZADAS NOS TERMINAIS DE PASSAGEIROS 1 (ÁREA 01) E 2 (ÁREA 16), DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE MANAUS / EDUARDO GOMES.
- 1.2.1. Identificadas no croqui (Anexo VI), as áreas localizam-se no Aeroporto Internacional de Manaus/ Eduardo Gomes, com 184,05 m² (cento e oitenta e quatro vírgula cinco metros quadrados) de área total, sendo 63,05 m² (sessenta e três vírgula zero cinco metros quadrados) no Terraço do Terminal de Passageiros 1 e 121,00 m² (cento e vinte e um metros quadrados) na praça de alimentação do Terminal de Passageiros 2;
- 1.2.2. As áreas a serem licitadas encontram-se desocupadas e desprovidas de benfeitorias;
- 1.3.4. A área objeto da presente licitação será entregue ao CONCESSIONÁRIO nas condições que se encontra. As adequações necessárias à exploração do ramo de atividade objeto desta licitação deverão ser submetidas à aprovação da INFRAERO, mediante projeto em três vias, acompanhado dos respectivos arquivos magnéticos, correndo as despesas decorrentes por conta do CONCESSIONÁRIO;
Nota: De acordo com as características da área e as adequações pretendidas, poderá haver a necessidade de licenciamento ambiental, autorização prévia da ANAC, aprovação dos projetos por parte do Corpo de Bombeiros, concessionárias de energia e saneamento básico, entre outras exigências. A responsabilidade dessas autorizações/aprovações e todas as despesas delas decorrentes correrão por conta do CONCESSIONÁRIO.
- 1.3.4.1. O CONCESSIONÁRIO terá o prazo até de 10 (dez) dias, a contar do início de vigência do contrato, para agendamento e realização de reunião com a INFRAERO, para retirada das condições específicas para elaboração dos projetos, esclarecimentos gerais e consulta prévia;

- 1.3.4.2. o projeto de que trata o subitem 1.3.4 deverá ser elaborado em conformidade com as recomendações da INFRAERO, tendo o CONCESSIONÁRIO o prazo de até 20 (vinte) dias, a contar do início da vigência do contrato, para sua apresentação à INFRAERO.
- 1.3.5. A partir da data de recebimento do projeto, a INFRAERO terá um prazo de 05 (cinco) dias para sua análise e emissão de Relatório de Acompanhamento Técnico (RAT). Caso não haja ressalvas ao projeto, o RAT conterá a notificação de "VISTO" de projeto;
- 1.3.5.1 caso haja ressalvas aos projetos, cabe ao CONCESSIONÁRIO a execução das adequações necessárias nos mesmos no prazo de até 10 (dez) dias, a contar do recebimento do Relatório de Acompanhamento Técnico (RAT) enviado pela INFRAERO;
- 1.3.5.2 a partir da data de recebimento do projeto com as adequações contidas no RAT, a INFRAERO terá um prazo de até 03 (três) dias para sua reanálise e emissão de novo Relatório de Acompanhamento Técnico (RAT).
- 1.3.6. Cabe ao CONCESSIONÁRIO a execução e finalização dos serviços de adequações da área no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da notificação de aprovação dos projetos e demais autorizações (se for o caso) por parte dos órgãos competentes (ANAC, Corpo de Bombeiros, concessionárias de energia e saneamento básico, órgãos ambientais, entre outros);
- 1.3.7. Verificados os projetos e estes atendendo aos requisitos mínimos apresentados, em atendimento aos subitens anteriores deste Edital, a INFRAERO fornecerá documento de liberação da área, que autoriza as instalações necessárias, que deverão ser executadas pelo CONCESSIONÁRIO, às suas expensas e responsabilidade, sob orientação da Superintendência de Serviços de Engenharia, e obedecendo rigorosamente aos prazos e projetos vistados.
NOTA: Juntamente com os projetos, o CONCESSIONÁRIO deverá apresentar as autorizações/alvarás citadas no item 1.3.4 e toda documentação referente a todos os serviços/equipamentos previstos para a execução da obra. As orientações sobre o modo de apresentação da documentação, inclusive orçamento detalhado, serão repassadas pela INFRAERO na reunião que trata o subitem 1.3.4.1.
- 1.3.8. Após a conclusão das adequações necessárias nas instalações físicas, deverá ser apresentado pelo CONCESSIONÁRIO, no prazo de até 10 (dez) dias, o correspondente "AS BUILT", acompanhado do memorial descritivo das adequações/alterações realizadas na infraestrutura local.

**** Pregão Presencial nº 269/ADNE/SBKG/COM/2014***
- Objeto: CONCESSÃO DE USO DA ÁREA SBKG06RSI00031OPE, LOCALIZADA NO AEROPORTO PRESIDENTE JOÃO SUASSUNA, EM CAMPINA GRANDE-/PB, DESTINADA À INSTALAÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE UM POSTO DE ABASTECIMENTO DE AERONAVES-PAA.
- 1.3.4 A área objeto da presente licitação será entregue ao CONCESSIONÁRIO nas condições que se encontra. As adequações necessárias à exploração do ramo de atividade objeto desta licitação deverão ser submetidas à aprovação da INFRAERO, mediante projeto em três vias, acompanhado dos respectivos arquivos magnéticos, correndo as despesas decorrentes por conta do CONCESSIONÁRIO;
Nota: De acordo com as características da área e as adequações pretendidas, poderá haver a necessidade de licenciamento ambiental, autorização prévia da ANAC, aprovação dos projetos por parte do Corpo de Bombeiros, concessionárias de energia e saneamento básico, entre outras exigências. A responsabilidade dessas autorizações/aprovações e todas as despesas delas decorrentes correrão por conta do CONCESSIONÁRIO.
1.3.4.1 O CONCESSIONÁRIO terá o prazo até de 10 (dez) dias, a contar do início de vigência do contrato, para agendamento e realização de reunião com a INFRAERO, para retirada das condições específicas para elaboração dos projetos, esclarecimentos gerais e consulta prévia;
1.3.4.2 o projeto de que trata o subitem 1.3.4 deverá ser elaborado em conformidade com as recomendações da INFRAERO, tendo o CONCESSIONÁRIO o prazo de até 20 (vinte) dias, a contar do início da vigência do contrato, para sua apresentação à INFRAERO.
1.3.5 A partir da data de recebimento do projeto, a INFRAERO terá um prazo de 25 (vinte e cinco) dias para sua análise e emissão de Relatório de Acompanhamento Técnico (RAT). Caso o projeto seja aprovado, o RAT conterá a notificação de aprovação de projeto;
1.3.5.1 caso os projetos não sejam aprovados, cabe ao CONCESSIONÁRIO a execução das adequações necessárias nos mesmos no prazo de até 10 (dez) dias, a contar do recebimento do Relatório de Acompanhamento Técnico (RAT) enviado pela INFRAERO;
1.3.5.2 a partir da data de recebimento do projeto com as adequações contidas no RAT, a INFRAERO terá um prazo de até 15 (quinze) dias para sua reanálise e emissão de novo Relatório de Acompanhamento Técnico (RAT).

1.3.6 Cabe ao CONCESSIONÁRIO a execução e finalização dos serviços de adequações da área no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da notificação de aprovação dos projetos e demais autorizações (se for o caso) por parte dos órgãos competentes (ANAC, Corpo de Bombeiros, concessionárias de energia e saneamento básico, órgãos ambientais, entre outros);
1.3.7 Após a conclusão das adequações necessárias nas instalações físicas, deverá ser apresentado pelo CONCESSIONÁRIO, no prazo de até 10 (dez) dias, o correspondente "AS BUILT", acompanhado do memorial descritivo das adequações/alterações realizadas na infraestrutura local.

É importante deixar claro que, guardadas as devidas proporções, o processo licitatório Concorrência nº 07/2014 é exatamente igual a todos os outros processos realizados por esta Estatal. A CeasaMinas, quando de sua realização, manteve o mesmo padrão aplicado aos demais processos, utilizando-se dos mesmos mecanismos para o cálculo das carências, para definição e precificação da área, entre outros.
Quanto às obrigações acessórias mencionadas por esta CGU, tem-se que a citada cláusula também é comum em todos os processos de concessão de uso, já que a limpeza e manutenção das áreas concedidas sempre ficaram a cargo da licitante vencedora. Não compete à CeasaMinas determinar de que forma será feita a limpeza e manutenção dentro das lojas, pavilhões e demais áreas concedidas. Toda a administração da área compete à concessionária. Temos que esse aspecto também não fora questionado.
Os custos das obrigações acessórias apenas devem compor o edital nas concessões de serviços públicos e não na concessão de áreas. A concessão de áreas se assemelha à locação. Os contratos de locação, por exemplo, geralmente estipulam que o locatário está obrigado a manter o imóvel em perfeitas condições, mas não atribui valores a essa manutenção. A obrigação é do locatário e ele a executa conforme sua maior vantajosidade. A provável confusão entre os institutos da concessão de uso de áreas e da concessão de serviços públicos leva a interpretações que, data maxima venia, entendemos estar equivocadas.
Assim, considerando que sempre foi prática comum nesta Central de Abastecimento a realização de concessão de uso de áreas nos mesmos moldes da Concorrência nº 07/2014; considerando que vários dos processos dessa natureza já foram alvos de auditorias diversas, inclusive por esta CGU; considerando que outros órgãos que corriqueiramente concedem suas áreas procedem da mesma forma; não compreendemos porque dispensar tratamento diferenciado, de exceção, à Concorrência nº 07/2014, cobrando elementos embasados em interpretação analógica da lei. Elementos esses que jamais foram observados e cobrados em certames pretéritos".

Análise do Controle Interno

A Ceasaminas manifestou-se no sentido de que, como "*o objeto do contrato é a concessão de uso de área e não a contratação de obra ou a concessão de serviço público precedida de obra"*, a especificação detalhada das obras e serviços foi desnecessária no edital da Concorrência nº 007/2014, porque "*o concessionário explora a área concedida por sua própria conta e risco e o valor da construção representa custo somente seu"*, não aplicando ao caso as regras relativas à licitação de obras, conforme estabelecidas no art. 7º da Lei nº 8.666/1993. A opção da entidade, portanto, foi estimar *"o custo da construção apenas para fins de cálculo das carências, já que não pagará pela construção"*, permitindo ao licitante vencedor a construção do empreendimento da forma mais conveniente ao interesse dos seus negócios.

Inicialmente, informa-se que a aplicabilidade das Leis nº 8.666/1993 (que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública) e nº 8.987/1995 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal) à Concorrência nº 007/2014 não foi afirmada pela CGU, e sim

pela própria Ceasaminas, que inseriu tal vinculação no preâmbulo do edital emitido em 7 de março de 2014.

Independente do instituto jurídico adotado na contratação e/ou das exigências relativas ao projeto básico estabelecidas na Lei nº 8.666/1993, o cerne da questão está no fato de que as obras e serviços a serem realizados pela licitante vencedora para viabilização do empreendimento terão seus custos compensados por uma isenção das tarifas de uso, o que demonstra, inequivocamente, que os valores do investimento integram a remuneração da Ceasaminas pela concessão de uso da área. Consequentemente, ao impor a carência no pagamento da tarifa de uso, a Ceasaminas abriu mão de receber dividendos em troca da infraestrutura a ser construída e que será incorporada ao seu patrimônio ao fim da concessão.

Dessa forma, a definição dos custos dos investimentos a serem feitos pelo licitante vencedor deve ser feita com o maior grau de precisão possível porque são fundamentais à determinação do negócio por influenciar diretamente na remuneração a ser recebida pela Ceasaminas. Quanto à declaração de que *"as informações sobre os custos estão disponíveis na página 114 do processo licitatório"*, cabe ressaltar que trata-se da última página da planilha "Expansão Ceasaminas", já criticada neste Relatório pela sua incapacidade de caracterização suficiente das obras.

Portanto, permanece o entendimento sobre a obrigatoriedade da definição prévia no edital de todos os elementos necessários e suficientes para caracterização das obras e serviços cuja execução foi atribuída ao licitante vencedor. Principalmente em relação à determinação dos custos envolvidos para o correto estabelecimento dos valores que serão compensados pela isenção da tarifa de uso. Essa exigência é válida para todas as obras e serviços estabelecidos no edital, conforme relação constante no "Quadro 2 – Relação dos investimentos em obras previstos no edital da Concorrência nº07/2014".

Essa indeterminação dos custos envolvidos impedem a conclusão sobre a vantajosidade do empreendimento para a Ceasaminas, podendo indicar, em conjunto com as demais constatações apresentadas neste Relatório, a suspensão e/ou o cancelamento do contrato firmado para a concessão de uso.

Importante registrar que o entendimento da Ceasaminas sobre permitir um grau de discricionariedade ao investidor é correto, e justificada pela natureza do negócio. É preciso, porém, estabelecer parâmetros mínimos de exigência que garantam os interesses da Ceasaminas, e da União, na concessão de uso da área, principalmente em relação ao atendimento ao interesse público e à remuneração justa para o negócio.

Parâmetros estes que não foram respeitados pela entidade no edital da Concorrência nº07/2014, como, por exemplo, a definição do modelo e das dimensões estruturais, do número de edificações e do padrão de acabamento das edificações a serem construídas pelo concessionário. Tais definições seriam importantes também porque as benfeitorias terminarão incorporadas ao patrimônio da Ceasaminas ao fim da concessão de uso e, para tanto, devem ser adequadas ao negócio da entidade, sob pena de tornarem-se inúteis após a saída da concessionária. Nesse sentido, a própria entidade entende que, em decorrência desta incorporação, *"quanto mais investimento houver por parte da concessionária, maiores as vantagens dessa Estatal"*, o que de fato configurará vantagens apenas caso a construção possa ser utilizada para os negócios da Ceasaminas. Por exemplo, um imóvel construído para servir a prestação de serviços de hotelaria atenderia plenamente o edital, porém as características construtivas do imóvel não teriam qualquer similaridade com os

galpões e armazéns normalmente explorados pela entidade, conforme situação existente no platô principal da entidade.

Sobre o atendimento ao interesse público no processo de concessão de uso, há que se considerar diversas afirmações da Ceasaminas em sua manifestação que demonstram a priorização de uma lógica comercial, típica da iniciativa privada, no modelo adotado para a concessão de uso da área, conforme excertos da manifestação apresentada à CGU reproduzidos a seguir.

- *"Na concessão de uso de áreas, o concessionário explora a área concedida por sua própria conta e risco e o valor da construção representa custo somente seu".*
- *"(...) esclarece-se que de fato objetivou-se dar margem de discricionariedade às licitantes interessadas para que elas elaborassem seu projeto conforme seus anseios".*
- *"Por tratar-se de investimento privado, tem-se por óbvio que a licitante vencedora explorará a área dando o máximo e melhor aproveitamento a ela. Não restam dúvidas de que a área será urbanizada e edificada de forma a garantir a maior rentabilidade possível".*
- *"Assim, não temos dúvidas de que a melhor forma de se proceder é estabelecer parâmetros mínimos, deixando margem para que a licitante vencedora construa seu empreendimento de forma a dar a máxima eficiência aos seus negócios. Não enxergamos motivos para engessar os investimentos da concessionária, por meio de projetos fixos e pré-determinados".*
- *"Não vemos qualquer sentido em impor à Administração Pública os custos de elaboração de um projeto em que toda a exploração será para fins particulares. A Administração não tem qualquer participação financeira na obra que será realizada".*
- *"Já na concessão de uso de áreas não há qualquer execução de serviço público. Os espaços são explorados por particulares para atender seu próprio interesse. Os concessionários da CeasaMinas angariam lucros e comercializam seus produtos dentro das normas do livre mercado".*

Essa lógica comercial, explicitada pelos trechos acima, é aceitável e não foge à legalidade, porém não encontra respaldo na missão institucional da empresa, que é *"promover com sustentabilidade a segurança alimentar, organizando e equilibrando o sistema de abastecimento"*, nem nos objetos estabelecidos no estatuto da entidade. Portanto, não restou configurado, de forma clara e direta, o benefício ao interesse público da concessão de uso da área, pois as razões apresentadas pela entidade estão alicerçadas exclusivamente em questões comerciais, relacionadas à inserção da Ceasaminas no mercado.

Por fim, merecem comentários as relações estabelecidas pela Ceasa em sua manifestação com trabalhos anteriores da CGU e com modelos de contratação adotados em outras entidades que compõem a Administração Pública.

A Ceasaminas entende que foi dispensado *"tratamento diferenciado, de exceção, à Concorrência nº 07/2014"*, porque é *"prática comum nesta Central de Abastecimento a realização de concessão de uso de áreas nos mesmos moldes da Concorrência nº 07/2014"* e que *"vários dos processos dessa natureza já foram alvos de auditorias diversas, inclusive por esta CGU"*, sem que tenha sido observado e cobrado itens constados neste Relatório, como, por exemplo, a definição imprecisa do objeto e das obrigações acessórias na Concorrência nº 07/2010.

Sobre este assunto, cumpre esclarecer que o presente trabalho versa sobre um caso concreto, qual seja, a avaliação da regularidade da Concorrência Pública nº 07/2014 para concessão de uma área de R$ 551.724 m2, efetivada pela Ceasaminas. Portanto, as alegações que consideram trabalhos anteriores da CGU sobre contratos semelhantes não prosperam, pois o escopo e os procedimentos adotados pela CGU são específicos para

cada ação de controle. Esta concessão de uso, também, apresenta dimensão da área, valores envolvidos e prazo de concessão muito superiores aos encontrados nos processos ordinários de concessão conduzidos na entidade.

Além disso, o fato de *"outros órgãos que corriqueiramente concedem suas áreas procedem da mesma forma"* é uma afirmação de difícil comprovação fática, dada a singularidade do processo de concessão em tela, que permitirá a licitante vencedora exercer atividades semelhantes a da Ceasaminas, podendo até tornar-se uma concorrente da entidade no futuro.

Especificamente em relação aos processos executados pela Infraero, outro elemento dificultador da comparação linear requerida pela Ceasaminas é o fato de que tais processos licitarem diretamente o valor da tarifa a ser pago pelo concessionário, não envolvendo isenção de tarifas para compensação de investimentos, pois os custos são atribuídos exclusivamente à contratada, tendo, portanto, lógica totalmente diversa do processo conduzido pela Ceasaminas. Além disso, ao contrário do que acontece na Concorrência nº 07/2014, a representatividade dos investimentos em infraestrutura atribuídos à concessionária não é significativa em relação ao valor total do negócio.

Neste sentido, a opinião do gestor de que *"guardadas as devidas proporções, o processo licitatório Concorrência nº 07/2014 é exatamente igual a todos os outros processos realizados por esta Estatal"* deve ser vista com reservas, visto que, especificamente no caso em tela, a licitante vencedora pode tornar-se concorrente da Ceasaminas em seu negócio, porque exercerá atividades semelhantes às da entidade. Além disso, a dimensão da área concedida – que apresenta mesma ordem de grandeza da atualmente existente – e os valores e prazos envolvidos não encontram similaridade em nenhum processo de concessão de uso realizado anteriormente pela Ceasaminas.

Ressalta-se que a utilização de determinada metodologia na contratação de concessão de uso de áreas por órgão da Administração direta ou indireta, bem como o não apontamento pela CGU de constatações semelhantes em análises posteriores, não tem o condão de prover legalidade aos atos administrativos, cabendo a análise da questão ao caso concreto.

Recomendações:
Recomendação 1: Elaborar edital de licitação com informações precisas e suficientes para caracterização das obras e serviços a serem executados.

3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Subavaliação da tarifa de uso aplicada no processo de concessão de uso de área da Ceasaminas.

Fato

Pela concessão de uso da área de 551.724 m^2, o edital da Concorrência nº 07/2014 estabeleceu que a Ceasaminas – Centrais de Abastecimento do Estado de Minas Gerais S.A. – seria remunerada por meio do pagamento de uma tarifa de uso fixada em *"R$9,00 (nove reais) por m^2/mês, por toda área fechada a ser explorada economicamente, reajustável em todo mês de maio pelo índice acumulado anual do IPCA-E/IBGE ou outro índice que vier a substituí-lo"* (item 2.1).

Considerando que o item 1.1.1 do edital definiu a "*área fechada a ser explorada economicamente"* em 203.800 m^2 e que o valor da tarifa de uso mensal foi fixado em

R$9,00/m^2, o valor a ser pago pelo licitante vencedor como remuneração pela concessão de uso da área de 551.724 m^2 seria de R$1.834.200,00 por mês. Projetando essa remuneração mensal para todo o prazo de concessão, 65 anos, o valor total pago à Ceasaminas seria de R$1.430.676.000,00. Caso prorrogado por mais vinte anos, conforme permite o item 4.1 do edital, atingir-se-ia a quantia de R$1.870.884.000,00 em 85 anos de contrato.

O edital e respectivos anexos da Concorrência nº 07/2014, entretanto, não demonstram os critérios e a metodologia utilizados para a definição da tarifa de uso em R$9,00 por m^2/mês. Este valor foi definido por consenso em reunião da Comissão de Preço Mínimo da Ceasaminas, conforme Correspondência Interna (CI) nº 005/2014, de 8 de março de 2014, assinada pelo presidente da Comissão, CPF ***.744.391-**, e pelos membros, CPF ***.289.506-**, CPF ***.899.876-**, CPF ***.733.206-** e CPF ***.922.646-**.

A referida Comissão de Preço Mínimo, para fixação deste valor da tarifa de uso, baseou-se – conforme Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015 – em estudos do departamento técnico da entidade, consubstanciados na nota técnica intitulada "Expansão Ceasaminas" e na pesquisa formalizada no documento "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da Ceasaminas – Contagem".

Segundo a nota técnica, datada de dezembro de 2013 e assinada pelo então presidente, ***.361.283-** e pelos conselheiros, CPF ***.263.221-**, CPF ***.438.446-**, CPF ***.163.296-** e CPF ***.159.556-**, *"o valor da Tarifa de Uso, ou seja, valor de aluguel por metro quadrado a ser pago para Ceasaminas para utilização da área, será de acordo com pesquisa realizada pelo Departamento Técnico da Ceasaminas que é de R$9,00/m^2"*. Não há outras referências no documento que esclareçam a metodologia e a memória de cálculo utilizadas para a fixação do valor da tarifa de uso no âmbito da Concorrência nº 07/2014.

No documento intitulado "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da Ceasaminas – Contagem", por sua vez, são demonstrados resultados de pesquisas realizadas sobre valores de aluguel de imóveis, com características semelhantes às atuais instalações disponíveis na Ceasaminas, tendo sido obtido o "preço médio aluguel mensal" de R$9,79 por m^2/mês a partir da média de três cotações de aluguel de galpões situados na av. das Américas, em Contagem/MG (valores de R$12,50/m^2, R$6,94/m^2 e R$9,92/m^2).

A Comissão de Preço Mínimo, entretanto, fixou a tarifa de uso para a concessão de uso da área de 551.724 m^2 em **R$9,00 por m^2/mês**, omitindo qualquer explicação/justificativa para a redução da tarifa de uso de R$9,79, estimada no "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da Ceasaminas – Contagem".

Devido à grandiosidade dos valores envolvidos na concessão de uso, esta redução aparentemente insignificante de R$0,79 representa uma perda de arrecadação mensal para a Ceasaminas de R$161.002,00, que resultará, ao fim do prazo de 65 anos da concessão de uso, em um prejuízo potencial de R$125.581.560,00.

Além desta injustificada redução no valor da tarifa de uso, a Ceasaminas desconsiderou como referência de preço, no processo de determinação da tarifa de uso, os valores praticados por ela própria nas concessões de uso das áreas atualmente exploradas pela entidade. À época de lançamento do edital, no primeiro trimestre de 2014, o valor da tarifa de uso praticada pela Ceasaminas era de R$9,53 e os valores das tarifas de uso especiais giravam em torno de R$14,29 (comércio atacadista em geral) até R$35,76

(instituições financeiras), conforme planilhas "Tarifa de Uso (m^2) – Atualização pelo IPCA-E IBGE" e "Tarifa de Uso Especiais (R$/$m^2$/mês)", assinadas pelo Diretor Presidente, CPF ***.711.067-**, pelo Diretor de Administração e Finanças, CPF ***.611.006-**, pelo Diretor Técnico Operacional, CPF ***.578.156-**, pelo responsável pela Seção de Unidades do Interior, CPF ***.257.566-**, e pelo Gestor do Departamento Técnico, CPF ***.899.876-**.

Ressalta-se que essa política tarifária – de valores diferenciados da tarifa de uso conforme a atividade exercida (comercio atacadista em geral, lanchonetes e restaurantes, comércio atípico e complementar, ou instituições financeiras) – não foi aplicada na concessão de uso efetivada por meio da Concorrência nº 07/2014.

Outras duas referências de preços de aluguel praticados em "galpões localizados em condomínios" na região do Ceasaminas foram desconsideradas na estimativa do valor da tarifa de uso para a Concorrência nº 07/2014, apesar de constarem no "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da Ceasaminas – Contagem". No primeiro caso, um "condomínio localizado em frente à portaria de entrada da Ceasaminas", o valor do aluguel não está explicitado, porém, é citado que o menor galpão disponível, com área de 1200m^2, tem valor mensal de aluguel de R$16.000,00, o que permite inferir que o valor mínimo do aluguel seria de R$13,33/$m^2$. No segundo caso, em "condomínios localizados no entorno da Ceasaminas", o valor do aluguel mensal estaria entre R$18,00/$m^2$ e R$20,00/$m^2$ para "galpões com diversas configurações e metragens".

O quadro seguinte faz um resumo dos diversos valores estimados/encontrados para aluguel de imóveis no entorno do Ceasaminas.

Quadro 3– Valores estimados para aluguel de imóveis na região da Ceasaminas.

Tarifa de Uso / Aluguel	**Valor mensal (em R$/por m^2)**
Tarifa de uso praticada na CC nº 07/2014, conforme CI nº 005/2014.	9,00
Tarifa de uso estimada no "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da Ceasaminas – Contagem".	9,79
Preço médio de aluguel para "galpões localizados em condomínios" obtido no "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da Ceasaminas – Contagem".	16,16
Valor da tarifa de uso praticado pela Ceasaminas, conforme planilha "Tarifa de Uso (m^2) – Atualização pelo IPCA-E IBGE", com vigência de maio/2013 a abril/2014.	9,53
Valor da tarifa de uso especial praticado pela Ceasaminas para comercio atacadista em geral, conforme planilha "Tarifa de Uso Especiais (R$/$m^2$/mês)",com vigência de maio/2013 a abril/2014.	14,29
Valor da tarifa de uso especial praticado pela Ceasaminas para lanchonetes e restaurantes, conforme planilha "Tarifa de Uso Especiais (R$/$m^2$/mês)",com vigência de maio/2013 a abril/2014.	21,50
Valor da tarifa de uso especial praticado pela Ceasaminas para comércio atípico e complementar, conforme planilha "Tarifa de Uso Especiais (R$/$m^2$/mês)",com vigência de maio/2013 a abril/2014.	28,61
Valor da tarifa de uso especial praticado pela Ceasaminas para instituições financeiras, conforme planilha "Tarifa de Uso Especiais (R$/$m^2$/mês)", com vigência de maio/2013 a abril/2014.	35,76

Fonte: Elaborado pela CGU com base no edital da Concorrência nº 07/2014 e na documentação encaminhada como resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505378/02 .

Portanto, a estimativa do valor da tarifa de uso pela Comissão de Preço Mínimo em **R$9,00 por m^2/mês** não foi tecnicamente adequada e está subavaliada em relação aos valores praticados no mercado.

Agrava a questão o fato de as pesquisas desprezadas e a tabela de tarifas especiais da própria Ceasaminas remeterem para valores superiores à R$9,00, confirmando que a tarifa de uso na Concorrência nº 07/2014 foi subestimada, e ampliando potencialmente o risco de perda financeira no processo de concessão de uso da área de 551.724 m^2.

Causa

A Comissão de Preço Mínimo da Ceasaminas não atendeu aos referenciais de preço internos e externos, o que acarretou na formação da tarifa de uso subestimada em relação aos valores de mercado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505378/02, a Ceasaminas apresentou as seguintes manifestações:

"A metodologia utilizada para definição do valor de R$9,00 foi a pesquisa realizada pelo Departamento Técnico da CeasaMinas. A pesquisa segue anexa, em documento intitulado "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da CeasaMinas – Contagem". Deve-se considerar, também, a Nota Técnica que compõe os autos."

"As tarifas utilizadas no platô construído e ocupado referem-se a um comércio já consolidado há mais de 40 anos. Já o projeto de expansão não há um mercado formado, portanto houve o tratamento de uma tarifa de uso única, o que possibilitou o cálculo da carência, pois se houvesse tarifa diferenciada a ocupação da expansão já deveria ser delimitada o que poderia engessar a expansão.
Ademais, não havia como dimensionar, à época da elaboração do edital, o que seria construído pela licitante vencedora, haja vista que ela tem liberdade para construir da forma que entender ser melhor ao fomento de seu negócio, respeitando sempre os limites mínimos do edital".

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir:

"A Comissão de Preço Mínimo da CeasaMinas é constituída por representantes de diversos departamentos da estatal, dotados de conhecimento e experiência comercial em mercados atacadistas com suas respectivas peculiaridades. A Comissão opina à Diretoria Executiva acerca dos valores mais razoáveis para cada situação. As deliberações do colegiado possuem caráter meramente consultivo e eminentemente técnico, cabendo a decisão final sobre os valores à mencionada Diretoria. Nesse contexto, a Nota Técnica que define o valor de R$9,00 (nove reais), o metro quadrado, para a concessão objeto da Concorrência Pública nº 07/2014 foi assinada pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração, colegiado que possui o nível decisório máximo na CeasaMinas.
O documento intitulado "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da CeasaMinas – Contagem", que obteve uma média de R$9,79, o metro quadrado, para os valores de aluguel na região, pesquisou empreendimentos dotados de galpões já construídos cujos mercados já estão consolidados na região do entorno da CeasaMinas, com conhecimento e reconhecimento por parte do público. Já são também

dotados de toda a infraestrutura urbana e transporte público, configurando-se em situação bastante diversa do empreendimento desta concessão.
O levantamento realizado, contudo serviu apenas como um balizador dos valores propostos pela Comissão de Preço Mínimo que deveria considerar que o empreendimento se daria em local fisicamente próximo, porém, comercialmente e logisticamente distinto. Trata-se de um novo negócio que deverá, ao longo do tempo promover as edificações (inclusive de arruamentos) prospectar clientes, construir um "ponto comercial" e se consolidar junto ao público. A simples e direta comparação de valores, portanto, não é razoável por se constituir na comparação de empreendimentos distintos a partir de valores iguais. A diferença observada, portanto, engloba todos estes fatores intangíveis.
A CeasaMinas institucionalmente adota uma tabela de Tarifas de Uso, com valores relativos às atividades desenvolvidas pelos concessionários em seus entrepostos. Para que ocorram quaisquer alterações em seus valores é imprescindível, sob o viés institucional, a aprovação da Diretoria executiva e do próprio Conselho de Administração da Empresa, ou seja, a Comissão de Preços Mínimos não tem em hipótese alguma condição e autonomia legal e institucional para validar e instituir alterações em tarifas praticadas, tão pouco estabelecer novos parâmetros, tipos ou valores de tarifação na empresa. Os valores comumente utilizados dizem respeito às atividades praticadas no Platô Principal, cujo mercado foi constituído há mais de 40 anos e está totalmente consolidado, possuindo inclusive a estatal amplo reconhecimento como sendo a central de abastecimento mais organizada, com melhor gestão do país.
Um comparativo com o empreendimento de expansão, portanto, é mais inadequado que a primeira. Ora, quando do início de operação deste entreposto mineiro, os atacadistas (produtores e lojistas) se instalaram inclusive por determinação do regime de governo vigente. Ao longo do tempo, o mercado foi se consolidando e atualmente participa diretamente do abastecimento alimentar de todo o estado e de unidades vizinhas da federação. Ao longo do período, o entreposto, inclusive, exerceu forte atração para todos os empreendimentos do entorno o que o torna dotado de maior consolidação comercial que aqueles. Logo, as condições de ocupação da área de 551.724 metros quadrados são totalmente diversas da já existente, inclusive fisicamente, o que torna pouco viável, sob o viés mercadológico, a aplicação das mesmas tarifas.
Embora seja válida a "Teoria do Lugar Central" segundo a qual, mesmos setores econômicos se reúnem em um só lugar para a maximização de seus negócios dentro de um polo de atração de clientes, a ideia de que os estabelecimentos de um novo platô como novos pavilhões e um novo mercado absorverá, necessariamente, a atratividade do mercado estabelecido é, no mínimo, incerta. O empreendimento é completamente novo e demandará consistente prospecção de clientes e estabelecimento de "ponto comercial" demandando adaptações à política tarifária existente. Nesse contexto, a abstenção, pela estatal, da prática de tarifas diferenciadas por segmento comercial se deveu à necessária flexibilidade facultada ao concessionário para constituição de sua clientela e viabilização do empreendimento.
A concessão em tela deverá proporcionar a relação de grande modernidade e agilidade na operação, porém atendendo aos requisitos básicos e institucionais da CeasaMinas como: informações de mercado, estatísticas de usuários, estatísticas de oferta, controle de portarias e correlatos. Dessa forma, a concessão a um particular continuará proporcionando bens públicos essenciais como a informação e sua isonomia. Dessa forma são evitadas flutuações artificiais de preços e o exercício do poder de mercado, bem como dota-se a sociedade de valiosas informações estatísticas subsidiando decisões de produção e consumo.
Diante do exposto, fica claro que a alteração do enquadramento do novo concessionário na política de tarifação da CeasaMinas, efetuada pela Diretoria Executiva e ratificada pelo Conselho de Administração, se baseou nos aspectos eminentemente técnicos e

mercadológicos descritos. A aplicação das tarifas correntes é relativa à existência de um mercado (físico e comercial) já completamente estabelecido e operante, o que não ocorre no projeto de expansão. A mesma relação deve ser feita com levantamentos realizados no entorno do entreposto.
Portanto, considerando que a tarifa média de R$ 9,79 (nove reais e setenta e nove centavos) apurada no estudo técnico refere-se a galpões já edificados e a mercado já estabelecido e que na área concedida pela CeasaMinas não há qualquer edificação e, menos ainda, mercado estabelecido, a tarifa de R$ 9,00 (nove reais) aprovada pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva é, indubitavelmente, vantajosa a esta Estatal.
Ademais, o edital prevê a avaliação quinquenal da tarifa, que poderá ser revisada com base em fundamentação técnico-econômica, nos termos do item 2.6 daquele instrumento. Assim, caso após a edificação da área e à consolidação do novo mercado entenda-se que a tarifa vigente ficou defasada, ela poderá, com base no supracitado dispositivo, ser revisada e adequada à nova realidade.

> *2.6 - A tarifa de uso será avaliada a cada quinquênio, podendo ser revisada com base em fundamentação técnico-econômica.*

Em sendo assim, não há falar em subpreço de tarifa de uso".

Análise do Controle Interno

A Ceasaminas reafirmou que a definição da tarifa de uso praticada na Concorrência nº 07/2014 coube à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração da entidade, sendo que a deliberação da Comissão de Preço Mínimo teve apenas *"caráter meramente consultivo e eminentemente técnico"*. Reafirmou, também, que o valor de R$9,00 por m^2 foi baseado em informações consubstanciadas em "*pesquisa realizada pelo Departamento Técnico da CeasaMinas"* e na nota técnica intitulada "Expansão Ceasaminas", datada de dezembro de 2013.

Os levantamentos realizados, então, seriam meros "balizadores", devido ao fato de que *"o empreendimento se daria em local fisicamente próximo, porém, comercialmente e logisticamente distinto"*. Segundo a entidade, isto tornaria a comparação direta dos valores pouco razoável "*por se constituir na comparação de empreendimentos distintos a partir de valores iguais"*, e justificaria a redução de R$0,79 no valor da tarifa de uso, porque *"a diferença observada, portanto, engloba todos estes fatores intangíveis".*

A Ceasaminas chega a desqualificar a utilização dos levantamentos realizados por seu Departamento Técnico por tratarem de mercados em níveis de consolidação diferentes, que não poderiam ser comparados de forma simples e direta.

Sobre os valores praticados nos contratos de concessão em vigência, a Ceasaminas mantém o mesmo entendimento de que *"as condições de ocupação da área de 551.724 metros quadrados são totalmente diversas da já existente, inclusive fisicamente, o que torna pouco viável, sob o viés mercadológico, a aplicação das mesmas tarifas"*.

Tal linha de argumentação, porém, não está sustentada em novos documentos que permitam esclarecer a metodologia ou que demonstrem a memória de cálculo utilizadas para calcular a redução de R$0,79, aplicada à tarifa de uso que havia sido estimada pelo Departamento Técnico da Ceasaminas no documento "Levantamento de terrenos/imóveis disponíveis, localizados na região da CeasaMinas – Contagem".

A entidade não apresentou em sua manifestação alternativa para os valores estimados por sua área técnica, seja outra fonte de informação em substituição aos levantamentos realizados, seja um coeficiente de ajuste em função da peculiaridade do empreendimento.

Neste contexto, a conclusão da entidade em sua manifestação de que "*considerando que a tarifa média de R$ 9,79 (nove reais e setenta e nove centavos) apurada no estudo técnico refere-se a galpões já edificados e a mercado já estabelecido e que na área concedida pela CeasaMinas não há qualquer edificação e, menos ainda, mercado estabelecido, a tarifa de R$ 9,00 (nove reais) aprovada pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva* ***é, indubitavelmente, vantajosa a esta Estatal****" (original sem grifo),* não pode ser comprovada tecnicamente porque não está embasada em nenhum estudo econômico e/ou financeiro, tornando precária qualquer avaliação sobre a vantajosidade desta medida para a Administração Pública.

Dessa forma, como a Ceasaminas não apresentou nenhum cálculo econômico ou financeiro para justificar tecnicamente a definição do valor da tarifa de uso mensal em R$9,00 por m^2 e como todos os levantamentos e pesquisas constantes no processo administrativo relativo à Concorrência nº 07/2014 obtiveram estimativas de valores para aluguel de áreas semelhantes maiores que a tarifa de R$9,00 por m^2 adotada pela Ceasaminas, mantém se a constatação sobre a ocorrência de subpreço na tarifa de uso aplicada no processo de concessão de uso de área da Ceasaminas.

Em relação à alegação de que a abstenção *"da prática de tarifas diferenciadas por segmento comercial se deveu à necessária flexibilidade facultada ao concessionário para constituição de sua clientela e viabilização do empreendimento"*, há que se considerar que a definição de tarifas diferenciadas não engessaria o empreendimento porque não interferiria no processo de escolha e seleção das empresas, que ainda permaneceria à cargo da discricionariedade da concessionária.

Como afirma a própria Ceasaminas, a *"ideia de que os estabelecimentos de um novo platô, com novos pavilhões e um novo mercado absorverá, necessariamente, a atratividade do mercado estabelecido é, no mínimo, incerta"*. Ou seja, essa incerteza sobre uma futura concorrência entre os platôs deve ser prevista e minimizada por meio de mecanismos que garantam a adoção de uma mesma política tarifária em todos a área da Ceasaminas.

A adoção de tarifas diferenciadas pela Ceasaminas, inclusive, poderia configurar-se como política institucional de ocupação para a área concedida, na medida em que a entidade poderia estimular a instalação de empresas de segmentos comerciais interessantes para o negócio da Ceasaminas, por meio da adoção de tarifas menores nestes casos, em contrapartida com uma taxação superior para outros tipos de serviços que tenham características dissonantes dos interesses da entidade.

Destaca-se, por fim, que a Ceasaminas, nas suas manifestações apresentadas às constatações da CGU, não tem guardado coerência quanto ao entendimento sobre a natureza do empreendimento licitado por meio da Concorrência nº 07/2014. Ora o empreendimento é totalmente diverso das demais concessões de uso, como no presente caso, ora está em plena conformidade com todas as concessões realizadas cotidianamente, como na constatação sobre a definição imprecisa do objeto e das obrigações acessórias no edital ou sobre o prazo superestimado para a concessão de uso.

Essa flutuação do entendimento de acordo com a conveniência demonstra que a resposta aos apontamentos desta CGU foi construída com o único intuito de viabilizar a

manutenção do Contrato de Concessão de Uso nº LIC/CCU/AE/001/14, firmado em 14/04/2014 com a empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda. (15.157.151/0001-25), sem qualquer preocupação em efetivamente discutir a legalidade e legitimidade dos atos administrativos praticados ou mesmo o atendimento ao interesse público na concessão da área.

Importante ainda registrar que a própria Ceasaminas, na manifestação apresentada à constatação "regulamentação inadequada do exercício da exploração comercial de área concedida a empresa por meio da Concorrência nº 07/2014", que também compõe este relatório, admite o subpreço da tarifa de uso ao afirmar que "*as tarifas hoje cobradas pela CeasaMinas variam entre dezesseis e vinte e poucos reais"* ao mesmo tempo em que define que *"tem-se por certo que a concessionária não sobreviverá caso cobre tarifas inferiores as que atualmente são cobradas pela CeasaMinas, já que, qualquer que seja a tarifa, uma fatia dela (R$ 9,00) será devida a esta Estatal".*

Recomendações:
Recomendação 1: Demonstrar de forma inequívoca os cálculos para determinação de valor da tarifa de uso de área concedida.

3.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Prazo superestimado para a concessão de uso.

Fato

O prazo para a concessão de uso da área de 551.724m² no item 4.1 do edital da Concorrência nº 07/2014 foi estabelecido em 65 anos, contados da assinatura do contrato, *"podendo ser prorrogado por mais 20 (vinte) anos"*. A remuneração à Ceasaminas ocorreria por meio do pagamento de uma tarifa de uso estabelecida em R$9,00 por m^2/mês. O edital da Concorrência nº 07/2014 atribuía, ainda, a obrigatoriedade pela execução de obras e serviços de construção de áreas fechadas e de infraestrutura ao licitante vencedor, o qual teria o investimento financeiro ressarcido/compensado por meio de uma carência no pagamento da tarifa de uso (itens 2.1 e 3.1).

Contrariamente ao prazo estabelecido no edital, o Regulamento de Mercado da Ceasaminas, art. 24, caput e § 2º, determina que os contratos de concessão de uso têm prazo de 25 anos. Este prazo, inclusive, foi mencionado na nota técnica "Expansão Ceasaminas", datada de dezembro de 2013, que foi enviada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), referente ao Plano Diretor de Expansão da Ceasaminas.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 2.050/2014 – Plenário, em situação semelhante, determinou à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp) que, nas cessões de área do entreposto, observe *"o prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos do art. 96, parágrafo único, do Decreto-lei 9.760/1946, ressalvada a exceção consignada no art. 21 da Lei 9.636/1998, que deverá ser demonstrada na fase interna do certame licitatório e expressamente indicada no edital de licitação"*. Esclarece-se que a exceção tratada no art. 21 da Lei 9.636/1998 é a possibilidade de *"quando o projeto envolver investimentos cujo retorno, justificadamente, não possa ocorrer dentro do prazo máximo de 20 (vinte) anos, a cessão sob o regime de arrendamento poderá ser realizada por prazo superior, observando-se, nesse caso, como prazo de vigência, o tempo seguramente necessário à viabilização*

econômico-financeira do empreendimento, não ultrapassando o período da possível renovação".

No contexto dos normativos citados, a Ceasaminas adotou o prazo de 65 anos, prorrogáveis por mais vinte anos, sem demonstrar de forma clara e inequívoca, no edital e/ou no processo administrativo referentes à Concorrência nº 07/2014, que tal prazo foi estimado em função do tempo necessário à recuperação dos custos dos investimentos atribuídos ao licitante vencedor.

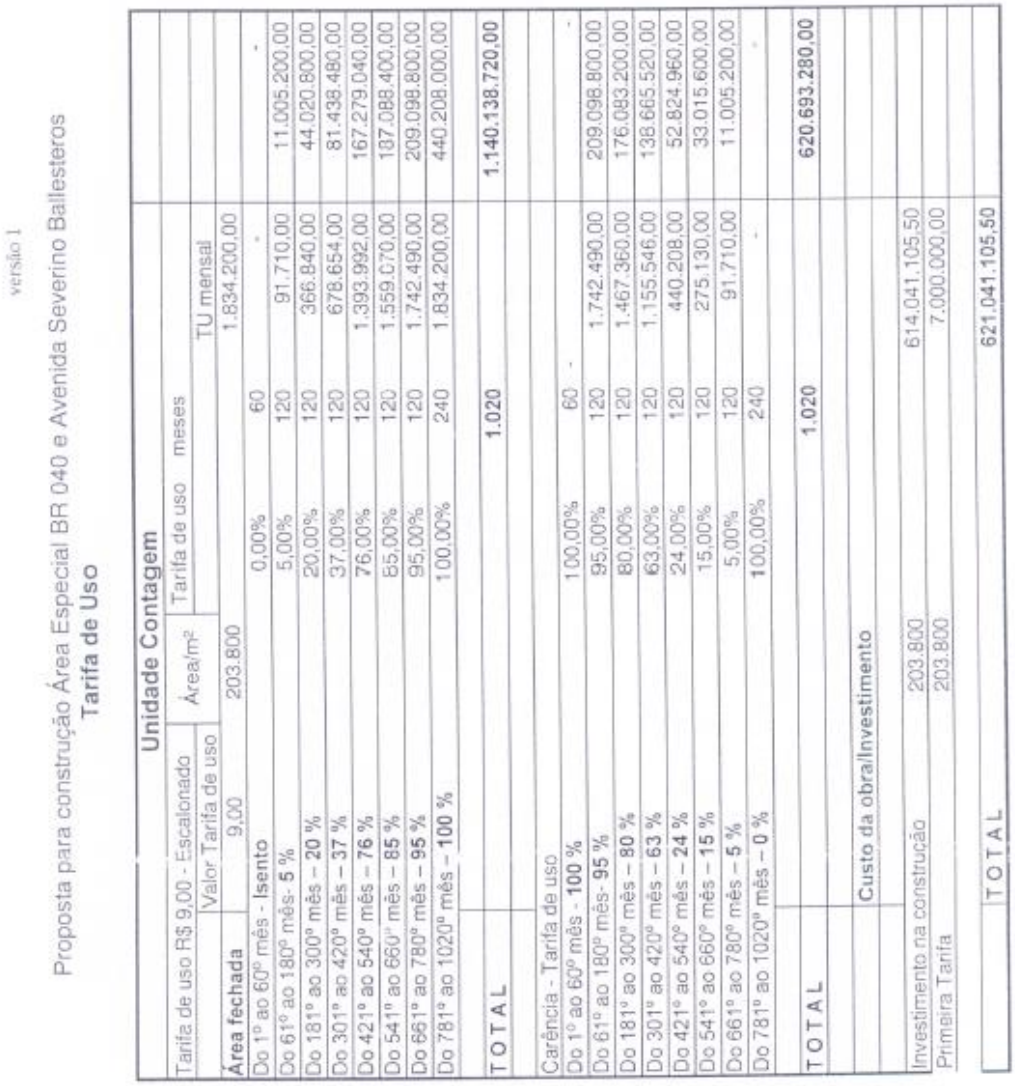
As obras e serviços atribuídos ao licitante vencedor foram orçadas preliminarmente em R$614.041.105,50, conforme planilha "Expansão Ceasaminas", elaborada pelo Gestor do Departamento de Engenharia, CPF ***.227.686-**, em 26 de fevereiro de 2014. Para compensar este investimento, a Ceasaminas definiu a aplicação escalonada da "carência" à tarifa de uso, estabelecendo a aplicação de percentual de 100% da carência nos primeiros sessenta meses, implicando em isenção de pagamento total da tarifa de uso nesse período, com posterior diminuição gradativa do percentual de carência a cada 120 meses, até atingir 5% no último mês do prazo contratual previsto de 65 anos. Nota-se que o pagamento integral da tarifa de uso, sem aplicação de qualquer carência, ocorrerá apenas caso o contrato seja prorrogado por mais vinte anos.

Dessa forma, segundo o entendimento da Ceasaminas, o valor total compensado pela carência atingiria R$620.693.280,00 e o prazo de 65 anos estaria justificado pelo tempo necessário de aplicação da carência para atingir o valor de amortização do investimento. Ressalta-se que a diferença entre os valores da carência e do investimento, R$6.652.174,50, corresponde ao valor de R$7.000.000,00 a ser pago pelo licitante vencedor em dinheiro, conforme estabelecido para o lance mínimo no edital da Concorrência nº 07/2014.

O documento "Proposta para construção Área especial BR 040 e Avenida Severino Ballesteros", que registra os dados que suportam o entendimento exposto no parágrafo anterior, está reproduzido a seguir.

07/2014
94

versão 1



Proposta para construção Área Especial BR 040 e Avenida Severino Ballesteros

Tarifa de Uso

Unidade Contagem

Tarifa de uso R$ 9,00 - Escalonado	Valor Tarifa de uso	Área/m²	Tarifa de uso	meses	TU mensal	
Área fechada	9,00	203.800			1.834.200,00	
Do 1º ao 60º mês - **Isento**			0,00%	60	-	-
Do 61º ao 180º mês- **5 %**			5,00%	120	91.710,00	11.005.200,00
Do 181º ao 300º mês – **20 %**			20,00%	120	366.840,00	44.020.800,00
Do 301º ao 420º mês – **37 %**			37,00%	120	678.654,00	81.438.480,00
Do 421º ao 540º mês – **76 %**			76,00%	120	1.393.992,00	167.279.040,00
Do 541º ao 660º mês – **85 %**			85,00%	120	1.559.070,00	187.088.400,00
Do 661º ao 780º mês – **95 %**			95,00%	120	1.742.490,00	209.098.800,00
Do 781º ao 1020º mês – **100 %**			100,00%	240	1.834.200,00	440.208.000,00
T O T A L				**1.020**		**1.140.138.720,00**
Carência - Tarifa de uso						
Do 1º ao 60º mês - **100 %**			100,00%	60	-	-
Do 61º ao 180º mês- **95 %**			95,00%	120	1.742.490,00	209.098.800,00
Do 181º ao 300º mês – **80 %**			80,00%	120	1.467.360,00	176.083.200,00
Do 301º ao 420º mês – **63 %**			63,00%	120	1.155.546,00	138.665.520,00
Do 421º ao 540º mês – **24 %**			24,00%	120	440.208,00	52.824.960,00
Do 541º ao 660º mês – **15 %**			15,00%	120	275.130,00	33.015.600,00
Do 661º ao 780º mês – **5 %**			5,00%	120	91.710,00	11.005.200,00
Do 781º ao 1020º mês – **0 %**			100,00%	240	-	-
T O T A L				**1.020**		**620.693.280,00**
	Custo da obra/Investimento					
Investimento na construção		203.800			614.041.105,50	
Primeira Tarifa		203.800			7.000.000,00	
T O T A L					**621.041.105,50**	

Reprodução do documento "Proposta para construção Área especial BR 040 e Avenida Severino Ballesteros", correspondente à página 94 do processo administrativo referente à Concorrência nº 07/2014.

A argumentação consubstanciada pela Ceasaminas na "Proposta para construção Área especial BR 040 e Avenida Severino Ballesteros" demonstra, na verdade, que a determinação do prazo de amortização e, consequentemente, do prazo de duração da concessão de uso, foi baseada apenas em critérios matemáticos, ou seja, foram definidos descontos sucessivos e não criteriosos no valor a ser pago pelo licitante vencedor até permitir recuperar os investimentos em obras e serviços previstos no edital.

Além da omissão de critérios econômicos e financeiros na determinação do prazo do contrato de concessão de uso, o cálculo efetivado pela Ceasaminas não corresponde ao disposto nas Cláusulas 3.1, 4.1 e seguintes do Contrato de Concessão de Uso LIC/CCU/AE/001-14, conforme transcrito a seguir. Isso porque, na determinação do valor decorrente da aplicação da carência à tarifa de uso, foi suprimido o valor a ser compensado nos primeiros sessenta meses, quando o percentual de desconto na tarifa de uso era de 100%.

> *3.1 – A Concessionária, observadas as carências da Cláusula Quarta, pagará mensalmente à CEASAMINAS Tarifa de Uso – TU de R$ 9,00 (nove reais) por m²/mês, por toda área fechada a ser explorada economicamente, reajustável em todo mês de maio, pelo índice acumulado anual do IPCA-E/IBGE ou outro índice que vier a substituí-lo. Considerando que o investimento da construção correrá por conta da Concessionária haverá uma carência no pagamento da Tarifa de Uso de 100 % (cem por cento) do 1º ao 60º mês(...).*
> *(...)*
> *4.1 – Considerando que o investimento da construção correrá por conta da licitante e que as obras serão incorporadas ao patrimônio da CEASAMINAS ao final do contrato, haverá carência de 100% (cem por cento) no pagamento do percentual sobre a Tarifa de Uso – TU, pelo período de 05 (cinco) anos a contar da data de assinatura do contrato de concessão de uso".*

Na imagem seguinte, reproduz-se parte do documento "Proposta para construção Área especial BR 040 e Avenida Severino Ballesteros", destacando o campo em branco correspondente à carência aplicada à tarifa de uso nos primeiros sessenta meses, para demonstrar que tal valor não foi considerado no cálculo da Ceasaminas.

Proposta para construção Área Especial BR 040 e Avenida Severino Ballesteros
Tarifa de Uso

Unidade Contagem					
Tarifa de uso R$ 9,00 - Escalonado		Área/m²	Tarifa de uso	meses	TU mensal	
Área fechada	Valor Tarifa de uso 9,00	203.800			1.834.200,00	
Do 1º ao 60º mês - Isento			0,00%	60	-	-
Do 61º ao 180º mês- 5 %			5,00%	120	91.710,00	11.005.200,00
Do 181º ao 300º mês – 20 %			20,00%	120	366.840,00	44.020.800,00
Do 301º ao 420º mês – 37 %			37,00%	120	678.654,00	81.438.480,00
Do 421º ao 540º mês – 76 %			76,00%	120	1.393.992,00	167.279.040,00
Do 541º ao 660º mês – 85 %			85,00%	120	1.559.070,00	187.088.400,00
Do 661º ao 780º mês – 95 %			95,00%	120	1.742.490,00	209.098.800,00
Do 781º ao 1020º mês – 100 %			100,00%	240	1.834.200,00	440.208.000,00
TOTAL				1.020		1.140.138.720,00
Carência - Tarifa de uso						
Do 1º ao 60º mês - 100 %			100,00%	60	-	-
Do 61º ao 180º mês- 95 %			95,00%	120	[illegible]	[illegible]
Do 181º ao 300º mês – 80 %			80,00%	120	1.467.360,00	176.083.200,00
Do 301º ao 420º mês – 63 %			63,00%	120	1.155.546,00	138.665.520,00
Do 421º ao 540º mês – 24 %			24,00%	120	440.208,00	52.824.960,00
Do 541º ao 660º mês – 15 %			15,00%	120	275.130,00	33.015.600,00
Do 661º ao 780º mês – 5 %			5,00%	120	91.710,00	11.005.200,00
Do 781º ao 1020º mês – 0 %			100,00%	240	-	-
TOTAL				1.020		620.693.280,00
	Custo da obra/Investimento					
Investimento na construção		203.800			614.041.105,50	
Primeira Tarifa		203.800			7.000.000,00	
	TOTAL				621.041.105,50	

Reprodução parcial do documento "Proposta para construção Área especial BR 040 e Avenida Severino Ballesteros", destacando omissão do valor correspondente aos primeiros sessenta meses no total do cálculo da carência e o valor total do investimento.

O valor obtido pela aplicação da carência nos primeiros sessenta meses é de R$110.052.000,00, conforme resultado obtido pela multiplicação do valor da tarifa de uso por m^2 (R$9,00) pela área fechada a ser explorada economicamente" (203.800 m^2) e pelo período em meses (60).

Em uma análise preliminar, o recálculo, incluindo o valor suprimido de R$110.052.000,00 e mantidas as mesmas condições definidas no edital e os mesmos critérios matemáticos adotados pela Ceasaminas, demonstraria que o valor do investimento estaria plenamente compensado após 480 meses (quarenta anos), quando seria atingido o valor acumulado de R$633.899.520,00 decorrente da aplicação da carência. Este novo cálculo, reproduzido na tabela seguinte, demonstra que o tempo necessário para compensação dos investimentos atribuídos ao licitante vencedor foi superestimado, acarretando em concessão de uso de área por prazo indevido e não justificado na Concorrência nº 07/2014.

Tabela 2 – Comparativo de cálculos dos valores compensados pela aplicação da carência.

Período (mês)	**Qtde**	**Des-conto s/ TU**	**Valor compensado pela carência conforme cálculo da Ceasaminas (em R$)**		**Valor compensado pela carência conforme regras do Contrato (em R$)**	
Ordem			**No período**	**Acumulado**	**No período**	**Acumulado**
1 ao 60	60	100%	0,00	0,00	110.052.000,00	110.052.000,00
61 a 180	120	95%	209.098.800,00	209.098.800,00	209.098.800,00	319.150.800,00
181 a 300	120	80%	176.083.200,00	385.182.000,00	176.083.200,00	495.234.000,00
301 ao 420	120	63%	138.665.520,00	523.847.520,00	138.665.520,00	**633.899.520,00**
421 ao 540	120	24%	52.824.960,00	576.672.480,00	52.824.960,00	686.724.480,00
541 ao 660	120	15%	33.015.600,00	609.688.080,00	33.015.600,00	719.740.080,00
661 ao 780	120	5%	11.005.200,00	**620.693.280,00**	11.005.200,00	730.745.280,00

Fonte: Elaborado pela CGU com base nas informações disponíveis na Concorrência nº 07/2014.

Outra inconsistência no cálculo do prazo pela Ceasaminas está no escalonamento adotado para a aplicação da carência sobre a tarifa de uso, no qual a redução do percentual de desconto sobre a tarifa de uso ao longo do tempo é feita de forma aleatória, não seguindo qualquer critério matemático ou técnico. Como exemplo, após o período compreendido entre os meses 61 e 180 a carência foi reduzida em quinze pontos percentuais (de 95% para 80%), enquanto após os meses 301 e 420 a redução foi de 39 pontos (de 63% para 24%) e após os meses 541 a 660 a redução foi de dez pontos (de 15% para 5%), sendo que todos os períodos utilizados como exemplo são de 120 meses. Ressalta-se que a gradação da aplicação da carência ao longo do tempo de contratação do investimento tem influência direta na determinação do período necessário para amortização do investimento atribuído ao licitante vencedor, com consequências diretas no estabelecimento do prazo de concessão de uso da área em questão.

Portanto, para definição do prazo de concessão, a Ceasaminas deveria, necessariamente, envolver no processo as áreas de engenharia, comercial e financeira da entidade e considerar fatores técnicos e econômicos intrínsecos ao negócio, tais como a rentabilidade prevista, o período de retorno do investimento operacional, as condições de crédito junto às instituições financeiras, os custos de oportunidade envolvidos e o grau de previsibilidade do mercado, entre outros, produzindo um estudo de viabilidade econômico-financeira tecnicamente fundamentado e que suporte, entre outras coisas, o prazo de concessão de uso adotado.

Em decorrência da inexistência deste estudo técnico, a razoabilidade do prazo fixado para a concessão de uso objeto da Concorrência nº 07/2014 é contestável, impondo riscos ao

empreendimento pela incerteza em relação à viabilidade econômico-financeira do negócio.

Causa

Simplificação indevida e erro no cálculo do prazo necessário para retorno do investimento em obras e serviços, acarretando em prazo de concessão de uso superestimado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505378/02, a Ceasaminas apresentou a seguinte manifestação:

"Utilizou-se o valor total do investimento que foi gradativamente, em cada período, amortizado utilizando a tarifa de uso, conforme tabela 3.1.1 da página 157 do processo e folha 94 do processo licitatório. Nos primeiros 5 anos não há cobrança, pois é o período determinado para a construção das edificações e infraestrutura. A partir de 61º ate o 180º mês terá uma carência de 95%, do 181º ao 300º carência de 80%, do 301º ao 420º carência de 63%, do 421º ao 540º carência de 24%, do 541º ao 661º carência de 15% e do 661º ate 780º carência de 5%. Caso haja a prorrogação de contrato por mais 20 anos, a tarifa a ser paga será integral. É importante ressaltar que a tarifa de uso será revisada a cada quinquênio, com base na fundamentação técnica econômica conforme cláusula terceira item 3.6 do contrato de concessão de uso.
O histórico de amortização para cálculo do prazo encontra-se nas fls. 94 e 138 do processo licitatório.
Importante destacar que, quando do processo de regularização dos contratos da Ceasaminas, convencionou-se que em razão de todas as peculiaridades que envolvem o mercado hortifrutigranjeiro, tais como a sazonalidade e as alterações do clima, o concessionário demoraria um prazo de 25 anos para amortizar o investimento que faria em sua área. Tal prazo levou em consideração uma área já edificada, em que o concessionário não necessitaria fazer investimentos a título de construções ou obras.
Já a Concorrência 07/2014 licitou área nua, sem qualquer tipo de infraestrutura. Portanto, além dos investimentos característicos da atividade, a concessionária terá ainda que edificar toda a área, construindo, inclusive, as redes de saneamento e elétrica, pavimentação, pavilhões, dentre inúmeras outras infraestruturas necessárias.
Portanto, é completamente razoável que a duração do contrato proveniente da Concorrência 07/2014 seja maior que a dos demais contratos celebrados pela CEASAMINAS.
Ressalta-se que em algumas concessões o único valor que a Administração recebe é aquele proveniente do lance vencedor da licitação. No presente contrato, além de receber o valor do lance, a Ceasaminas receberá, também, tarifa de uso, que trará importante retorno financeiro a esta Estatal.
Por fim, fazemos remissão ao texto introdutório ao presente trabalho, mais especificamente à citação do Acórdão 2.050/2014-TCU-Plenário, que prescreve acerca do prazo dos contratos de concessão de uso da CEASAMINAS."

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir:

"Inicialmente, importante esclarecer que toda a amortização da carência, que levou à estipulação do prazo, foi elaborada com o suporte de técnicos da CeasaMinas que

possuem ampla experiência de mercado. Alguns desses técnicos trabalham há anos na CeasaMinas e conhecem a fundo as peculiaridades do mercado de uma Central de Abastecimento, que se difere e é incomparável a qualquer outro.
Temos plena convicção de que a amortização das carências e a estipulação do prazo contratual foi feita de forma a melhor atender o interesse público e da CeasaMinas.
Os percentuais de pagamento da tarifa de uso foram obtidos a partir da estimativa de ocupação do empreendimento, considerando a particularidade de um mercado atacadista.
Entendemos que no período compreendido entre o 1º ao 60º mês de contrato não haverá exploração efetiva da área, já que a concessionária deverá, nesse período, fazer os investimentos e a captação de usuários para suas edificações. Assim, não cogitou-se cobrar o valor de R$ 110.052.000,00 correspondente (receita bruta de 1.834.200,00 x 60 meses), devido a fase de implementação do investimento, período no qual não haverá faturamento empresarial.
Os primeiros cinco anos de contrato são destinados à construção de todo o empreendimento, que demanda grande captação de recursos. A fim de atrair um número maior de interessados, a CeasaMinas considerou viável e oportuno a concessão de isenção de pagamento durante o prazo destinado à construção. Salientamos novamente que nesse período não haverá exploração comercial da área, mas apenas construção e que hoje a CeasaMinas já não recebe qualquer valor relacionado à área expandida.
Outrossim, a partir do 61º mês, independentemente da ocupação total da área e muito antes da maturação do investimento, o concessionário iniciará o pagamento da tarifa de uso da área total.
Do 61º ao 180º mês, embasado na vasta experiência de mercado que detém os técnicos da CeasaMinas, tem-se que a expectativa de ocupação das áreas gira em torno de 5%. Ocorre, porém, que independente do volume de área ocupada, pagar-se-á tarifa de uso por toda a área concedida.
Considerando que o 61º marcará o início da exploração mercadológica da área e que os investimos são ainda muito recentes, a carência de 95% foi concedida com vistas a viabilizar o negócio e atrair mais interessados no certame.
Consigna-se que no ano de 1981 houve um projeto de expansão do platô principal da CeasaMinas, realizado através de consórcios pela iniciativa privada e constatou-se que, ainda que fosse extremamente menor que o ora discutido processo de expansão, ele demorou cerca de 10 anos para ter a maior parte de suas áreas ocupadas (não sua totalidade). Ademais, o fato de as áreas estarem ocupadas não significa a formação e consolidação de seu ponto comercial, que demanda ainda mais tempo.
Assim, o mercado de uma Central de Abastecimento demanda tempo para se estabelecer. Considerando que o projeto de expansão envolve uma grande área nua, em que não se tem nenhum mercado pré-estabelecido, é inegável que o investimento somente será rentável após um longo período.
Já a partir do 181º mês, o mercado vai se consolidando, de forma a permitir um maior retorno financeiro e um pagamento mais expressivo da tarifa de uso por parte da concessionária.
Tem-se, por exemplo, que nos últimos meses de contrato, a expectativa é de que a quase totalidade da área esteja ocupada, razão pela qual a carência será de apenas 5%. Com o mercado já consolidado, o pagamento da quase integralidade da tarifa torna-se viável ao concessionário.
Do 781º a 1020º há apenas uma demonstração da receita caso o contrato venha a ser prorrogado por este período, ficando condicionada a interesse da concedente. Percebe-se que nesse caso não haverá qualquer carência no pagamento da tarifa de uso e a CeasaMinas receberá a integralidade dos valores, que representam quantias importantes para esta Estatal.

Os percentuais estabelecidos não foram aleatórios. Como já dito, levou-se em consideração os prazos necessários para a formação e estabelecimento do mercado, embasando-se em experiências anteriores, como a formação do platô principal. Assim, quando a carência cai, por exemplo, 39% (trinta e nove pontos percentuais), é porque, levando-se em consideração a vasta experiência de mercado, tem-se a expectativa de que nesse período o mercado estará mais estabelecido e proporcionará o pagamento das tarifas de uso sem comprometer a boa gestão do concessionário.

Entende esta Controladoria que 'em uma análise preliminar, o recálculo, incluindo o valor suprimido de R$110.052.000,00 e mantidas as mesmas condições definidas no edital, demonstraria que o valor do investimento estaria plenamente compensado após 480 meses (quarenta anos), quando seria atingido o valor compensado de R$633.899.520,00'.

Ocorre, porém, que a amortização apenas aconteceria em 40 anos caso não houvesse qualquer arrecadação de tarifa de uso pela CeasaMinas em todo esse período, o que definitivamente ia contra todos os interesses dessa Estatal que, como já amplamente afirmado no presente documento, atravessa uma grave crise financeira e sobrevive graças ao recebimento dessas tarifas.

Em todas as concessões de uso realizadas pela CeasaMinas, os prazos dos contratos são calculados tendo por base a amortização do investimento e o recebimento de valores a título de tarifa de uso pela CeasaMinas. Assim, quando convencionou-se o prazo padrão de 25 (vinte e cinco) anos para os contratos de concessão de uso celebrados no platô principal, levou-se em consideração o tempo necessário para que o concessionário recuperasse seu investimento ao passo que pagaria também tarifa de uso.

Da mesma forma, nas concessões de uso de áreas nuas para edificação e exploração de pavilhões no platô principal, as carências são calculadas conforme a amortização do investimento e o pagamento das tarifas de uso.

Como já afirmamos anteriormente, a única fonte de receita da CeasaMinas são as tarifas de uso pagas por seus concessionários. Não faria o menor sentido estabelecer contratos com prazos menores, mas com carência total de pagamento da tarifa de uso, pois assim, esta Estatal não haveria como sobreviver.

Assim, considerando a grave crise financeira atravessada pela CeasaMinas, não restam dúvidas de que a melhor forma de se proceder quanto à expansão, era conceder amortização gradativa do investimento, por meio de carências parciais no pagamento da tarifa de uso.

Estamos certos de que o escalonamento da carência tal qual foi estabelecido configurava a melhor maneira de conciliar a necessária amortização do investimento com a salvação econômica da empresa.

Diante o exposto, não há falar em prazo superestimado do contrato. Ao contrário, o contrato tem exatamente o prazo necessário para amortização dos investimentos e recebimento das tarifas de uso pela CeasaMinas".

Análise do Controle Interno

A entidade afirmou que "*é completamente razoável que a duração do contrato proveniente da Concorrência 07/2014 seja maior que a dos demais contratos celebrados pela CEASAMINAS"* porque *"a Concorrência 07/2014 licitou área nua, sem qualquer tipo de infraestrutura",* obrigando a concessionária a *"edificar toda a área, construindo, inclusive, as redes de saneamento e elétrica, pavimentação, pavilhões, dentre inúmeras outras infraestruturas necessárias"*. Posteriormente, complementou a informação registrando que *"o contrato tem exatamente o prazo necessário para amortização dos investimentos e recebimento das tarifas de uso"* e que o prazo foi estipulado *"com o suporte de técnicos da CeasaMinas que possuem ampla experiência de mercado"*, *"de forma a de forma a melhor atender o interesse público e da CeasaMinas"*. Na

manifestação apresentada, afirma-se ainda que "os percentuais de pagamento da tarifa de uso foram obtidos a partir da estimativa de ocupação do empreendimento, considerando a particularidade de um mercado atacadista".

A par de qualquer análise sobre a razoabilidade das afirmações anteriores, o fato é que a Ceasaminas não acompanhou sua manifestação de documentos/análises que comprovem a realização dos estudos técnicos que embasaram as decisões do seu corpo técnico. Alicerçar a definição do prazo de concessão apenas na experiência dos técnicos envolvidos traz um grau de subjetividade incompatível com o vulto do negócio em questão.

Para justificar o prazo contratual estabelecido no contrato decorrente da Concorrência nº 07/2014, a Ceasaminas destacou ainda que "*convencionou-se que em razão de todas as peculiaridades que envolvem o mercado hortifrutigranjeiro, tais como a sazonalidade e as alterações do clima, o concessionário demoraria um prazo de 25 anos para amortizar o investimento que faria em sua área"*, o que, aliado ao fato de ser de responsabilidade da concessionária a edificação da área, implicaria em um prazo contratual maior que os demais contratos celebrados no âmbito da entidade.

Tal argumento também não é consistente e não suportaria o prazo de 65 anos definido no edital da Concorrência nº 07/2014, pois, mesmo considerando-o como verdadeiro, chegar-se-ia à conclusão que o tempo de concessão de uso da área seria igual à soma do tempo previsto para a construção da área (60 meses) com os 25 anos necessários para amortização do investimento. Ou seja, o prazo da concessão deveria, então, ter sido de trinta anos, estimativa inferior à metade do prazo estabelecido pela Ceasaminas. Além disso, o concessionário não está obrigado a atuação específica no ramo dos hortifrutigranjeiros, pois o edital enumera diversas outras atividades que podem ser exercidas na área concedida.

Em relação à isenção da tarifa de uso nos primeiros sessenta meses de contrato, a Ceasaminas entende que, por não haver exploração comercial da área concedida neste período, *"não cogitou-se cobrar o valor de R$ 110.052.000,00 correspondente (receita bruta de 1.834.200,00 x 60 meses), devido a fase de implementação do investimento".* Neste sentido, o item 2.1 do edital é claro ao estabelecer que *"haverá uma carência no pagamento da tarifa de uso de 100 % (cem por cento) do 1º ao 60º mês (...) a contar da data de assinatura do Contrato de Concessão de Uso"*, bem como que tal carência decorre do fato de o investimento na construção caber ao concessionário.

Esta adoção da isenção da tarifa de uso no início do contrato para compensação do investimento, porém, não está sendo questionada nesta constatação. Especificamente neste caso, a supressão do valor compensado pela aplicação da isenção nos primeiros sessenta meses no cálculo do prazo de concessão da área é que está sendo contestada. Ou seja, a aplicação da isenção de 100% da tarifa de uso nos primeiros sessenta meses de contrato em decorrência dos investimentos iniciais da concessionária é razoável, porém desprezar o valor compensado no cálculo do período de concessão de uso da área é conceder benefício em duplicidade à empresa contratada.

Especificamente em relação a argumentação de que *"os percentuais estabelecidos não foram aleatórios"*, pois foram considerados *"os prazos necessários para a formação e estabelecimento do mercado", embasando-se em experiências anteriores, como a formação do platô principal"*, a Ceasaminas novamente não apresentou documentação comprobatória, como relatórios, análises ou memórias de cálculo.

Dessa forma, não há como comprovar que a afirmação que "*quando a carência cai, por exemplo, 39% (trinta e nove pontos percentuais), é porque, levando-se em consideração a vasta experiência de mercado, tem-se a expectativa de que nesse período o mercado estará mais estabelecido e proporcionará o pagamento das tarifas de uso sem comprometer a boa gestão do concessionário"* condiz com a realidade porque a alegada "*vasta experiência"* tem forte grau de subjetividade, o que a impede de demonstrar de forma inequívoca que a redução do percentual de desconto sobre a tarifa de uso ao longo do tempo foi feita em conforme critérios técnicos.

Portanto, permanece o entendimento de que a Ceasaminas promoveu a concessão de uso da área por 65 anos, prorrogáveis por mais vinte anos, sem demonstrar de forma clara e inequívoca que tal prazo foi estimado em função do tempo necessário à recuperação dos custos dos investimentos atribuídos ao licitante vencedor, o que configura superestimativa do prazo de concessão.

Recomendações:
Recomendação 1: Demonstrar de forma inequívoca os cálculos para determinação de prazo de uso de área concedida.

3.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Competitividade limitada no processo de concessão de uso de área por meio da Concorrência nº 07/2014.

Fato

Conforme previsto no edital, emitido em 11 de março de 2014, a sessão pública da Concorrência nº 07/2014 ocorreu às 9h30min do dia 14 de abril de 2014, sendo lavrada em *"Ata de abertura dos envelopes de documentação e proposta comercial – Concorrência nº 07/2014"* pela Comissão Permanente de Licitação (CPL), composta pelo presidente, CPF ***.060.616-**, e pelos membros, CPF ***.578.666-** e CPF ***.198.506-**.

A Ata registra a participação de uma única empresa, a Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda. (15.157.151/0001-25), a qual, por estar a documentação apresentada *"acorde aos dispositivos editalícios"*, foi considerada habilitada e, ato contínuo, declarada vencedora com a proposta de *"R$44.379.027,00, sendo 14.371.027,00, acrescido de aproximados R$3.000.000,00 da subestação abaixadora , conforme carta-acordo celebrada entre a Ceasaminas e a Cemig; e R$20.000.000,00 correspondente a construção do viaduto; ainda, valor de R$7.008.000,00, em dinheiro, sendo que este deverá ser pago em parcela única até o dia 20 de novembro de 2014"*.

A inexistência de competitividade no certame pode ser atribuída à combinação da opção da Ceasaminas pelo prazo mínimo (30 dias) permitido pela Lei nº 8.666/1993 para o intervalo entre a publicação do edital e a sessão pública da Concorrência nº 07/2014 com a complexidade do objeto licitado, resultando em um tempo exíguo para os possíveis interessados construírem um estudo da viabilidade econômica financeira do empreendimento que permitisse a formalização de uma proposta para a licitação.

Demonstra o prejuízo à competitividade do certame, decorrente do binômio "prazo curto/objeto complexo", o fato de seis empresas – Construtora Norberto Odebrech S/A (CNPJ 15.102.288/0001-82), Mais Invest Empreendimentos e Incorporações S/A (CNPJ 22.086.003/0001-22), Agiliza Locação de Máquinas Ltda.-ME (CNPJ 22.580.716/0001-

48), Selt Engenharia Ltda. (CNPJ 19.187.475/0001-67), Camter Construções e Empreendimentos S/A (CNPJ 05.500.018/0001-76) e Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda. (15.157.151/0001-25) – terem realizado a visita técnica prevista no item 17 do edital e apenas uma ter apresentado proposta ao certame.

A par do problema da competitividade do procedimento licitatório, em 14 de abril de 2014, mesma data da sessão, foi emitido pelo Diretor Presidente da Ceasaminas, CPF ***.163.296-**, o "Termo de Homologação e Adjudicação" da Concorrência nº 07/2014 e firmado o Contrato de Concessão de Uso (CCU) nº LIC/CCU/AE/001/14 entre a empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda. e a Ceasaminas, representada neste ato pelo Diretor de Administração e Finanças, CPF ***.611.006-**, pelo Diretor Técnico Operacional, CPF ***.578.156-**, e pelo Diretor Presidente da Ceasaminas, CPF ***.163.296-**. Dessa forma, considerando que a sessão de abertura dos envelopes iniciou-se às 9:30 h do dia 14 de abril de 2014, a Ceasaminas realizou em um único dia, com uma celeridade incomum, diversas fases da licitação, como a conferência da documentação de habilitação, a avaliação da proposta apresentada, a adjudicação, a homologação e a assinatura do contrato de concessão de uso.

Apesar de não configurar, a princípio, nenhuma ilegalidade, a execução de tais procedimentos de forma açodada, em um único dia, contrasta com o cuidado esperado para a consumação do empreendimento objeto da Concorrência nº 07/2014, tendo em vista o alto grau de complexidade do objeto licitado, que envolve um significativo volume de recursos financeiros, a elaboração e execução de projetos de engenharia, um dilatado período para o início do retorno financeiro do investimento, longo prazo de contrato, entre outros.

Em relação à execução contratual, a empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda., conforme razão analítico da conta 4.1.1.01.01.0042 4630, fornecido pela Ceasaminas, efetivou o pagamento do valor de R$7.008.000,00 no dia 19 de novembro de 2014. Este valor integra a proposta vencedora e corresponde à parte variável do lance mínimo, conforme definido no item 1.2 do edital da Concorrência nº 07/2014

Registra-se que os recursos auferidos com o lance vencedor proveniente do processo licitatório, no total de R$7.008.000,00, seriam, necessariamente, empregados na efetivação de um programa de desligamento incentivado, atendendo a *"sugestão apresentada e aprovada pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da Ceasaminas"* conforme consta do documento "Processo de expansão do Entreposto Grande BH da CeasaMinas – Concorrência nº 07/2014", encaminhado ao Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) por meio do Ofício OF/PRESI/043/2014, emitido em 31 de março de 2014 pelo Diretor Presidente da Ceasaminas, CPF ***.163.296-**.

A visita realizada pela equipe da CGU à área concedida por intermédio da Concorrência nº 07/2014, em 19 de novembro de 2015, permitiu identificar que a empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda., com exceção de pequenas intervenções para cercamento no terreno, ainda não havia iniciado a execução das obras e serviços de engenharia.

A execução, portanto, encontra-se atrasada devido ao descumprimento do prazo máximo para obtenção das licenças necessárias (de instalação, ambientais, etc.), estabelecido na cláusula sétima do CCU para o dia 20 de novembro de 2014. Ressalta-se que, contratualmente, a empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda. tem *"um*

prazo máximo de 60 meses para a construção das áreas fechadas, incluindo toda sua infraestrutura".

A Ceasaminas não demonstrou, no processo administrativo referente à Concorrência nº 07/2014, a adoção de medida apurativa ou corretiva em relação ao atraso na obtenção das licenças que, consequentemente, impede o início da execução das obras pela empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda.

Causa

Falhas nos controles internos da Ceasaminas para instrução processual adequada de seus processos licitatórios.

O Departamento de Engenharia e Infraestrutura – DEMFA não apresentou a definição precisa, suficiente e clara das obras e serviços a serem executados e dos custos envolvidos e o Diretor-Presidente das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A formalizou processo licitatório para concessão da área, com essa deficiência.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir:

"No item em comento, afirma a Controladoria Geral da União que foi lavrada a Ata de Abertura dos Envelopes de Documentação e Proposta Comercial na data de 14 de abril de 2014, 30 dias após a publicação do edital.
Data maxima venia, não encontramos novamente qualquer fundamentação jurídica que justifique o presente apontamento.
Para esta Controladoria, o fato de a CeasaMinas ter adotado o prazo legal de 30 dias entre a publicação do edital e a realização da sessão pode ter prejudicado a competitividade do certame e que o número de visitas técnicas realizadas demonstraria isso.
É importante esclarecer que o prazo adotado pela CeasaMinas foi designado pela própria lei de licitações, que prescreve a obrigatoriedade de adoção da modalidade Concorrência para empreendimentos de maior vulto. Assim, quando o legislador determinou que fosse respeitado o prazo de 30 dias entre a publicação do edital e a sessão pública de abertura dos envelopes para todos os certames realizados na modalidade Concorrência, certamente levou em consideração que tratavam-se de contratações impactantes.
Data maxima venia, inexistem nos autos quaisquer indícios de que a utilização do prazo de 30 dias trouxe prejuízos ao certame. O número de visitas técnicas realizadas de nenhuma maneira comprova isso.
Ora, trata-se de concessão de área que demanda vultuoso investimento para urbanização, edificação e posterior exploração, sendo normal que diversas empresas se interessem em conhecer o projeto, mas não considerem viável investir nele.
Nenhum interessado requereu à CeasaMinas dilação do prazo estipulado. Caso alguém a houvesse requerido ou caso houvesse sinais de que o prazo estabelecido traria prejuízo à competitividade, certamente esta Central de Abastecimento não se furtaria a prorrogar a data designada para a realização da sessão.
Tamanho era o interesse da CeasaMinas em atrair interessados que, não obstante ter realizado a publicação do aviso de edital nos meios legalmente exigidos, diversos meios de comunicação foram convidados a conhecer e a divulgar o projeto de expansão. Foram

veiculadas reportagens no site da CeasaMinas, no Jornal Diário do Comércio, no Jornal da Associação Comercial da Ceasa-MG, no Jornal Estado de Minas, nas rádios. Neles, havia dados importantes da CeasaMinas, como volume comercializado, valores comercializados, quantidade de empregos gerados, quantidade de visitantes, dentre outras informações que consideramos atrativas ao empreendimento.
Ademais, a CeasaMinas providenciou a colocação de 15 faixas em toda a extensão da área licitada, divulgando o certame. Este mecanismo de divulgação já foi, inclusive, alvo de elogios pelo Tribunal de Contas da União.
Importante destacar que ao estabelecer o ora citado prazo, a CeasaMinas seguiu o padrão comumente utilizado nos outros certames análogos ao que agora se discute.
Assim, considerando a vasta divulgação do certame e a inexistência nos autos de pedidos de dilação de prazo, reputa-se extremamente forçoso afirmar que houve prejuízo à competitividade do certame em razão de ter se utilizado o prazo legal.
Quanto aos apontamentos de que os atos do processo foram realizados de forma açodada, data maxima venia, também nos posicionamos no sentido de discordar dessa Douta Controladoria.
Todos os cuidados inerentes à prática de todos os atos citados foram devidamente tomados.
O julgamento da habilitação e classificação das licitantes em todos os processos licitatórios para concessão de uso de área é comumente realizado durante a sessão pública da licitação e uma análise retrospectiva desses processos comprova com tranquilidade o que agora se afirma. Tratam-se de documentos comuns e de simples conferência, como contrato social, certidões negativas de débitos, declarações anexas do edital, dentre outros. Não havia naqueles documentos nenhum fator que demandaria a suspensão da sessão para melhor análise. O mesmo se afirma da proposta comercial, que respeitou o lance mínimo estabelecido pelo edital.
Voltamos a mencionar que em auditorias pretéritas, esta mesma CGU teve acesso a processos de concessão de uso de áreas nuas realizados da mesma maneira, com julgamento de habilitação e classificação no momento da sessão, e nenhuma observação exarou quanto a esta prática.
Para todos os atos conseguintes, como análise jurídica, adjudicação, homologação e assinatura do contrato também observou-se as cautelas necessárias.
Não obstante todo o exposto, tem-se ainda a consultoria CONSULTA/0795/2014/AP de autoria da Editora NDJ que, em indagação realizada especificamente para essa licitação, afirma:

> *Em resposta, sem prejuízo da existência de regulamentação própria desta Administração, desconhece-se procedimento especial que deve ser adotado por esta sociedade de economia mista em trespasse de bens públicos que envolva o valor estimado de contratação a nós noticiado.*

Assim, os fatos ora discutidos não apenas estão isentos de qualquer ilegalidade, como também não trouxeram qualquer prejuízo ao êxito da licitação.
Quanto ao descumprimento do prazo máximo para a obtenção das licenças, esclarecemos que o Edital de Licitação da Concorrência Pública nº 07/14 e o Contrato de Concessão de Uso LIC/CCU/AE/001-14 estipulam o prazo de até dia 20 de novembro de 2014 para obtenção das licenças ambientais, podendo ser prorrogado mediante justificativa e aprovação da diretoria da CEASAMINAS.
Inicialmente, a empresa concessionária protocolou pedido de licenciamento ambiental na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, de Contagem, e, não tendo conseguido as licenças no prazo contratual, formalizou ofício à CEASAMINAS, nº VM- ADM-007/14 de 18/11/14, solicitando prorrogação do prazo por noventa dias, atendido pela presidência, conforme ofício Presi/200/2014 de 02/12/14, cópia anexa.

Posteriormente, o Diretor Geral de Controle Ambiental da SEMAS informou que a Secretaria Municipal não tinha competência para licenciar empreendimento classe 5 e que o processo de licenciamento deveria ser protocolado na Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Em 11 fevereiro de 2015, a Via Magna, através do ofício VM-ADM-011/2015, solicitou prorrogação novamente no prazo de obtenção das licenças por mais cento e oitenta dias, visto que teria que instaurar novo processo de licenciamento, agora junto a SEMAD, tendo sido atendida a solicitação através do ofício Presi/019/2015 de 12 de fevereiro de 2015, cópia anexa.
Devido à morosidade da SEMAD em liberar o licenciamento ambiental para instalação do empreendimento, novamente a empresa Via Magna formalizou ofício de nº VM-ADM-018/15, de 07 de agosto de 2015, solicitando novamente a prorrogação do prazo. A presidência da CEASAMINAS, através do ofício nº PRESI 209/15 de 20 de agosto de 2015, cobrou informações da Via Magna sobre a situação do processo do licenciamento, sendo respondido através do ofício VM-ADM 020/15 de 11 de setembro de 2015, informando que a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável – SEMAD, em 08 de agosto de 2015 publicou a Resolução Conjunta SEMAD/IEF/FEAM/IGAM nº 2288, estabelecendo critérios para a realização de mutirão para a análise dos processos de licenciamento ambiental pendentes perante a SUPRAN. Tal resolução conjunta decorre da força tarefa instituída pelo Decreto Estadual nº 46.733/15, com a finalidade de diagnosticar, analisar e propor alterações no funcionamento do sistema estadual de meio ambiente e recursos hídricos. Após a apresentação desta documentação, a presidência da CeasaMinas através do ofício nº PRESI/248/15 de 22 de setembro de 2015 deferiu a prorrogação do prazo para a obtenção das licenças até 11 de março de 2016.
Mais recentemente, está em análise na diretoria solicitação da Via Magna solicitando nova prorrogação de prazo para a obtenção das licenças ambientais, formalizada através do ofício nº VM-ADM 026/16 de 19 de fevereiro de 2016.
Como podemos observar na documentação anexa, existe uma morosidade e notória incapacidade do órgão ambiental competente de dar vazão aos incontáveis processos pendentes. A demora na obtenção do licenciamento ambiental não pode ser atribuída à concessionária Via Magna e nem à CeasaMinas.".

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Ceasaminas reforçou a legalidade dos atos praticados na condução da Concorrência nº 07/2014, notadamente em relação ao prazo de publicação do edital e ao julgamento e homologação do procedimento licitatório. Sobre a celeridade dos atos de análise, julgamento e homologação da Concorrência nº 07/2014, alegou ainda que *"tratam-se de documentos comuns e de simples conferência"* porque *"não havia naqueles documentos nenhum fator que demandaria a suspensão da sessão para melhor análise"*, além de a consultoria da Editora NDJ ter afirmado que *"desconhece-se procedimento especial que deve ser adotado por esta sociedade de economia mista em trespasse de bens públicos que envolva o valor estimado de contratação a nós noticiado".*

Reitera-se que não foi contestada a legalidade dos atos de publicação, julgamento e homologação da constatação em tela. O presente apontamento refere-se exclusivamente a razoabilidade e proporcionalidade dos atos praticados diante da complexidade do objeto licitado, indicando como possível decorrência a inexistência de competitividade no certame, fato que é evidenciado incontestavelmente pela presença de um único licitante interessado no processo.

O esforço alegado pela entidade na publicização do certame, com veiculação de reportagens "*no site da CeasaMinas, no Jornal Diário do Comércio, no Jornal da*

Associação Comercial da Ceasa-MG, no Jornal Estado de Minas, nas rádios" não foi suficiente para trazer maior número de empresas interessadas no negócio, inclusive, porque foram publicadas no decorrer dos trinta dias entre a publicação do edital e a sessão de habilitação da Concorrência nº 07/2014.

E, mesmo desconsiderando a falha já apontada neste relatório sobre a parcialidade das análises da NDJ, é incontestável que a própria Ceasaminas, por diversos momentos, no processo, na manifestação apresentada à CGU e na própria *"Ata de abertura dos envelopes de documentação e proposta comercial – Concorrência nº 07/2014"*, exaltou a "iniciativa impar do momento", e a "importância histórica", demonstrando a singularidade e abrangência do empreendimento licitado e o consequente cuidado requerido pela sensível contratação.

Cabe reiterar aqui o fato de que a Ceasaminas, nas manifestações apresentadas às constatações da CGU, não guarda coerência quanto ao entendimento sobre a natureza do empreendimento licitado por meio da Concorrência nº 07/2014, tratando-o ora como totalmente diverso das demais concessões de uso que imporia um tratamento diferenciado à contratação, como na constatação relativa ao subpreço da tarifa de uso, ora como em plena conformidade com todas as concessões realizadas cotidianamente, como neste apontamento e na constatação sobre a definição imprecisa do objeto ou sobre o prazo superestimado para a concessão de uso.

Quanto ao entendimento da Ceasaminas de que seria "*forçoso afirmar que houve prejuízo à competitividade do certame"*, entre outras coisas, pela "*inexistência nos autos de pedidos de dilação de prazo",* o processo administrativo referente ao procedimento licitatório contesta tal afirmação, quando registra que foram impetrados dois pedidos de impugnação do edital

- o primeiro, impetrado por pessoa física em 4 de abril de 2014 (folhas 241 a 247 do processo nº 07/2014), julgado e considerado improcedente pela Ceasaminas, citava, entre outros impedimentos, o descumprimento do prazo de publicação com base no entendimento de que tratava-se de contratação por regime de empreitada integral, o que exigiria 45 dias, e não trinta, entre a publicação e a sessão de habilitação conforme a Lei nº 8.666/1993, parágrafo 2º, inc. I, alínea b;
- o segundo, impetrado por pessoa jurídica em 10 de abril de 2014, (folhas 292 a 302 do processo nº 07/2014) e indeferido por interposição fora do prazo legal, também contestou, entre outros itens, a inexistência de informações sobre a definição do valor do "lance mínimo", de projetos básicos e planilhas das obras e de demonstrativo dos cálculos que levaram a definição do prazo de concessão e, consequentemente, de amortização dos custos dos investimentos.

Além disso, o próprio Conselho de Administração da Ceasaminas, por intermédio de documento emitido pelo seu presidente CPF ***.361.283-** em 8 de abril de 2014 (folha 270 do processo nº 07/2014), solicitou a suspensão da licitação *"até que ocorra a conciliação do processo às normas legais, estatutárias e administrativas por parte da área jurídica, imprescindíveis à realização do certame"*, pedido que foi negado em decisão monocrática do então diretor-presidente CPF ***.163.296-**, conforme Ofício PRESI/046/2014, de 9 de abril de 2014.

Em todos os casos citados acima, a Ceasaminas optou pelo prosseguimento do processo, desconsiderando todas as sugestões e apontamentos apresentados. Tais fatos colidem frontalmente com a afirmação inserta na manifestação apresentada à CGU de que: *"nenhum interessado requereu à CeasaMinas dilação do prazo estipulado. Caso alguém*

a houvesse requerido ou caso houvesse sinais de que o prazo estabelecido traria prejuízo à competitividade, certamente esta Central de Abastecimento não se furtaria a prorrogar a data designada para a realização da sessão".

Conclui-se, portanto, pela manutenção do entendimento sobre a competitividade limitada no processo de concessão de uso de área por meio da Concorrência nº 07/2014.

Recomendações:
Recomendação 1: Definir prazo para licitação de forma que os interessados possam elaborar suas propostas, afim de que haja maior competitividade no certame.

3.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Regulamentação inadequada do exercício da exploração comercial de área concedida a empresa por meio da Concorrência nº 07/2014.

Fato

O edital da Concorrência nº 07/2014 não define de forma clara e completa as diretrizes regulamentadoras da relação comercial formalizada entre o licitante vencedor e a Ceasaminas, abstendo-se de prever direitos e deveres em relação à exploração da área concedida, fato que contraria o art. 18, incisos IV, VI, VII e VIII, da Lei nº 8.987/1995.

O Contrato de Concessão de Uso (CCU) nº LIC/CCU/AE/001/14, firmado em 14 de abril de 2014 entre a empresa Via Magna Construções e Empreendimentos Ltda. (15.157.151/0001-25) e a Ceasaminas, permitiu a concessionária explorar a área concedida direta ou indiretamente, estabelecendo neste último caso que os contratos firmados devem ser apresentados a Ceasaminas para que esta assine-os como interveniente, conforme cláusulas 1.1.7 e 1.1.7.1.

Este Contrato, porém, é omisso em relação à fixação de limites, vinculações e/ou critérios para o futuro modelo remuneratório a ser adotado pela concessionária na exploração comercial da área concedida. Não há determinação no contrato sobre a sujeição ou não da concessionária a política tarifária definida pela Comissão de Preço Mínimo da Ceasaminas.

De forma análoga, o Contrato não estabelece critérios e/ou condições para julgamento/aprovação dos projetos de engenharia relativos às obras e serviços atribuídos a concessionária no edital da Concorrência nº 07/2014.

Essa desregulamentação do processo de exploração comercial da área concedida, agravada pela possibilidade de valores diferentes de tarifa de uso cobrados, pode gerar uma concorrência indesejada entre os dois "platôs' da Ceasaminas – o atual e o concedido nesta Concorrência –, podendo acarretar em um processo de "canibalização" do mercado com consequências imprevisíveis para o negócio da Ceasaminas no futuro.

Tais condições conferem à concessionária um forte poder discricionário para definição do modelo de exploração comercial e das atividades exercidas na área concedida, as quais podem ser escolhidas livremente dentro do rol estabelecido na cláusula 1.1.1 do Contrato. O quadro seguinte demonstra as atividades passíveis de execução na área concedida em função do setor e da área construída.

Quadro 4– Relação das atividades varejistas e/ou atacadistas permitidas no empreendimento

Setor	Área a ser edificada	Descrição
1	104.800 m^2	a) Comércio atacadista e/ou varejista de gêneros alimentícios, hortigranjeiros, cereais, industrializados, produtos de origem animal, higiene pessoal e limpeza; b) Comércio atípico complementar: comércio de adubo, comércio de defensivos agrícolas; comércio de insumos e implementos para alimentação animal; comércio de embalagens em geral para acondicionamento de produtos; comércio de material elétrico e eletroeletrônico; comércio de material de suplemento para informática; comércio de armarinhos e papelaria em geral; comércio de material de irrigação: comércio de vestuário em geral; comércio de pneus e acessórios automotivos; comércio de equipamentos e componentes para indústria alimentícia, para embalagens e acondicionamento de ar, ventilação e circulação, para purificação de água, utensílios, componentes, acessórios, equipamentos para cozinha industrial, padaria, restaurante e lanchonete, conservação e limpeza, caixas e engradados; comércio de artigos domésticos; comércio de componentes e acessórios para eletrodomésticos; comércio de eletrodomésticos; prestação de serviços eletro e eletroeletrônicos; postos de abastecimentos de veículos; supermercados; c) Representação comercial em geral, prestação de serviços e/ou atividades assemelhadas; d) Lanchonete e restaurante; e) Agências bancárias e/ou postos de atendimento bancário, *factoring* e similares.
2 3 4	80.024 m^2 129.100 m^2 34.000 m^2	a) Comércio atacadista e/ou varejista de gêneros alimentícios, proibida a comercialização à nível de atacado somente para hortigranjeiros. Os demais itens como cereais, industrializados, produtos de origem animal, higiene pessoal e limpeza poderão ser comercializados à nível de atacado e varejo; b) Comércio atípico complementar: comércio de adubo, comércio de defensivos agrícolas; comércio de insumos e implementos para alimentação animal; comércio de embalagens em geral para acondicionamento de produtos; comércio de material elétrico e eletroeletrônico; comércio de material de suplemento para informática; comércio de armarinhos e papelaria em geral; comércio de material de irrigação: comércio de vestuário em geral; comércio de pneus e acessórios automotivos; comércio de equipamentos e componentes para indústria alimentícia, para embalagens e acondicionamento de ar, ventilação e circulação, para purificação de água, utensílios, componentes, acessórios, equipamentos para cozinha industrial, padaria, restaurante e lanchonete, conservação e limpeza, caixas e engradados; comércio de artigos domésticos; comércio de componentes e acessórios para eletrodomésticos; comércio de eletrodomésticos; prestação de serviços eletro e eletroeletrônicos; postos de abastecimentos de veículos; supermercados; c) Representação comercial em geral, prestação de serviços e/ou atividades assemelhadas; d) Lanchonete e restaurante; e) Agências bancárias e/ou postos de atendimento bancário, *factoring* e similares, f) Serviços de hotelaria e centros comerciais e/ou culturais.

Fonte: Elaborado pela CGU com base no edital da Concorrência nº 07/2014.

Dessa forma, o contrato permite, em tese, que a concessionária concentre suas ações na execução de atividades acessórias ao ramo principal da Ceasaminas, tornando o empreendimento frontalmente distante da missão institucional da Ceasaminas que é *"promover soluções de abastecimento para o desenvolvimento equilibrado do sistema agroalimentar"*.

Por exemplo, em uma situação extrema, porém contratualmente possível, a concessionária pode focar na construção de estruturas voltadas para prestação de serviços de representação comercial em geral, bancários e de alimentação no setor 1 e atividades de hotelaria e centros comerciais e culturais, em detrimento de atividades tradicionalmente controladas pela Ceasaminas, como "o *comércio atacadista e/ou*

varejista de gêneros alimentícios, hortigranjeiros, cereais, industrializados, produtos de origem animal, higiene pessoal e limpeza".

Há que se considerar ainda, em relação ao exemplo dado, que, conforme previsto na cláusula 7.1 do Contrato, os imóveis e as benfeitorias construídos serão incorporados ao patrimônio da Ceasaminas ao fim do contrato de concessão de uso, implicando na assunção futura de um patrimônio desvinculado do negócio – soluções em abastecimento – da Ceasaminas.

Nesse sentido, a especificação dos imóveis a serem construídos e das atividades comerciais exercidas deveria ter sido mais detalhada/restritiva, vinculando os investimentos a um padrão mínimo de projeto, adequado ao negócio, e à semelhança das instalações existentes e exploradas atualmente pela Ceasaminas.

Outro exemplo do alto poder discricionário transferido à empresa contratada é a vinculação da prorrogação do prazo da concessão de uso a critérios exclusivamente de interesse da concessionária, conforme redação da cláusula 2.1: *"o prazo da concessão de uso é de 65 anos, contados da assinatura do Contrato de Concessão de Uso - CCU, podendo ser prorrogado por mais 20 (vinte) anos, a critério da concessionária (...)"* (original sem grifo).

Causa

O Diretor Presidente da Ceasaminas adjudicou processo licitatório sem as definições claras e completas em relação à regulamentação da exploração comercial no terreno concedido, aliado às falhas nos controles internos do setor responsável pela formatação do procedimento licitatório e pela elaboração das minutas de contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 17/2005, de 23 de setembro de 2015, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505378/02, a Ceasaminas apresentou a seguinte manifestação:

"Primeiramente, esclarecemos que por não se tratar de serviço público, não vislumbramos razões pelas quais impor limites à política tarifária que será executada pela concessionária da área.
Fazendo-se uma analogia, quando a CeasaMinas concede o uso de loja dentro de seu platô principal, não interessa a ela saber por qual valor o concessionário está comercializando suas mercadorias.
Isso porque é dever do concessionário gerir bem sua empresa, sob pena de levá-la ao fracasso. Por não se tratar de serviço público, seria uma ingerência da CeasaMinas impor limites aos valores praticados pela Concessionária, que exerce em nossas lojas atividade empresarial, com vistas a aferição de lucro para seu próprio proveito. Não faria sentido algum, por exemplo, a CeasaMinas estabelecer o valor máximo pelo qual poderá ser comercializada a caixa de banana. A atividade concorrencial existe e é ela a principal reguladora do mercado.
Na área destinada à expansão, a dinâmica é a mesma. Caberá à concessionária gerir bem seu negócio, praticando tarifas condizentes com o mercado, sob pena de perder clientela, que pode perfeitamente estabelecer seu negócio fora dos entrepostos da CeasaMinas. A atividade concorrencial aqui também está presente.
O que mais interessa ao mercado é a presença de compradores e por isso no edital não foi permitida a comercialização de hortigranjeiros em caráter de atacado no setor 1, que

é interligado ao platô atual. Portanto, a expansão terá que ter tarifas atraentes para trazer novos públicos e também complementar o que falta no mercado atual.
Acreditamos que a expansão será como um grande depósito do mercado atual, que serve como vitrine para os compradores. Esses depósitos hoje estão espalhados pelo entorno da unidade de Contagem, não gerando nenhum benefício a esta Estatal. O ideal é que estivessem na área de expansão há pelo menos 15 anos, afinal, quanto mais concorrência e diversidade, melhor o preço final para o consumidor, aspecto fundamental para a política de abastecimento praticada pela CeasaMinas, configurando este o principal retorno para a sociedade.
Caso estivéssemos tratando de concessão de serviços públicos, certamente o estabelecimento de limites aos valores cobrados seria essencial, vez que geralmente esses serviços são remunerados pelos seus próprios usuários. Mas, como já dito, esse não é o caso.
Por exemplo, em uma concessão de serviços de transporte urbano, é fundamental o estabelecimento de limites ao valor cobrado dos passageiros a título de tarifa. Isso porque o serviço de transporte é essencial e seus usuários, uma vez que dependem dele, se vêem obrigados a pagar a tarifa cobrada. O mesmo não ocorre nas concessões da CeasaMinas.
Quanto à subconcessão, informamos que, conforme item 1.1.6.1 do instrumento convocatório, a CeasaMinas assinará, como interveniente, todos os contratos de subconcessão.
Por fim, voltamos a esclarecer que a política tarifária é da concessionária, que deverá gerir seu negócio conforme a dinâmica do mercado, sob pena de levá-lo ao fracasso."

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Ceasaminas, por meio do Ofício OF/PRESI/069/2016, de 18 de abril de 2016, apresentou nova manifestação, conforme transcrição a seguir.

Inicialmente, esta Controladoria afirma que não foram observados os dispositivos do art. 18, incisos IV, VI, VII e VIII da Lei nº 8.987/1995. Ocorre, porém, que a referida Lei é destinada à concessão de serviços públicos e não à concessão de áreas. Assim, o referido dispositivo não deve ser exigido no presente certame.
Já manifestamos em diversas oportunidades que existem diferenças essenciais entre os institutos da concessão de uso de áreas, da concessão de serviços públicos e da contratação de obras. É de suma importância que estes institutos sejam diferenciados. Verifica-se que, data maxima venia, ora se faz exigências intrínsecas à contratação de obras e ora se faz exigências intrínsecas à concessão de serviços públicos, numa clara confusão entre os institutos, sendo que nenhuma delas é legalmente aplicável à concessão de uso de áreas.
Em que pesem a necessidade de ajuste e melhoria em vários segmentos, a CeasaMinas é considerada uma das melhores centrais de abastecimento brasileiras. Esta classificação se deve, certamente, à sua diversificação de atividades comerciais.
A diversificação é condição essencial para o fortalecimento de uma ceasa, na medida em que o comprador reduz custos, bem como torna sua operação de logística de carga mais eficiente ao encontrar num só lugar uma oferta maior de produtos e serviços. Assim, as ceasas brasileiras que detém menor nível de diversificação encontram maior dificuldade de consolidação no mercado, na medida em que atualmente enfrentam concorrência com novas formas de distribuição de alimentos e crescente fortalecimento das grandes redes varejistas, o que difere significativamente do passado, em que as centrais iniciaram suas atividades e praticamente não tinham concorrência.
Neste sentido, o novo empreendimento comercial fortalecerá a atividade comercial da CeasaMinas, na medida em que abrirá espaço para novas atividades comerciais, correlacionadas com o setor de alimentos e sem condição de instalação no platô

principal, como centros de preservação de alimentos com câmaras frias. Esta nova estrutura induzirá, certamente, à redução significativa na taxa de perda de alimentos e a consequente redução do preço final praticado junto ao consumidor. O interesse público da expansão mostra-se aqui inegável.

Desta forma, entendemos que o conjunto das atividades comerciais que tendem a se desenvolver no novo empreendimento comercial fortalecerá a CeasaMinas e o próprio mercado consumidor, não havendo configuração de prejuízo algum à empresa e ao atendimento da população.

Assim, a situação hipotética apresentada por esta CGU, de que poderia haver a consolidação de apenas um único tipo de atividade, não prospera na medida em que os anos de experiência da CeasaMinas comprovam de forma inequívoca que a diversidade de atividades é que leva ao êxito do mercado. Essa é a realidade de todas as ceasas do mundo.

Importante ressaltar que as atividades possíveis de serem praticadas na área de expansão são aquelas já praticadas no platô principal, que é também bastante diversificado. A forma como se estabelecerá o platô expandido não comportará novidades. Da mesma forma que se busca diversificação no platô principal, os longos anos de experiência de mercado conferem a certeza de que no platô expandido a diversificação também será uma meta, já que inegavelmente ela é a melhor forma de atrair consumidores. Voltamos a afirmar que aquelas atividades permitidas para exploração já são costumeiramente praticadas também na CeasaMinas.

Uma vez que concedeu-se à licitante vencedora a prerrogativa de explorar a área de forma a dar-lhe máxima eficiência, não faria sentido o edital limitar o que exatamente deverá ser explorado em cada edificação.

Considerando que a atividade principal desenvolvida pelos concessionários da CeasaMinas é o comércio atacadista de hortifrutigranjeiros e com vistas a sempre preservar o platô principal, o edital da Concorrência nº 07/2014 previu a possibilidade de comércio atacadista de hortifrutigranjeiros apenas no Setor 1, que estará diretamente ligada aquele platô.

Nos demais setores permitiu-se, com relação aos hortifrutigranjeiros, apenas o comércio varejista.

O mais atrativo em uma Central de Abastecimento é a comercialização de frutas, legumes e verduras. A CeasaMinas, portanto, teve o cuidado de não permitir esse comércio nos setores 2,3 e 4. Já para o setor 1 pode ser feita porque ele é vinculado com platô principal. Para o setor 1, a intenção é de ter galpões que darão suporte as empresas de hortigranjeiros do platô principal. Importante ressaltar que a CeasaMinas não permite a criação do Mercado Livre do Produtor, o grande atrativo de mercado. Essas ações sim permitem evitar a concorrência direta como o maior atrativo que é o hortigranjeiro. Os produtos industrializados alimentícios ou não são facilmente vendidos por televendas ou pela internet com entrega direta para o comprador, chamados de food service. Isso é a grande concorrência para as Centrais, setor que mais cresceu nos Estados Unidos. A CeasaMinas tem de proteger o hortigranjeiro, o que foi feito nesse edital.

Ademais, repetimos, o Mercado Livre do Produtor, que pode ser considerado o coração da CeasaMinas, foi integralmente preservado, já que o edital vedou expressamente a exploração de atividades semelhantes a ele.

> *1.1.3 - A CONCESSSIONÁRIA não poderá exercer atividades semelhantes às executadas no Mercado Livre do Produtor.*

O que se tem percebido é que ao longo dos anos, por falta de espaço e de condições de expansão, a CeasaMinas vem perdendo pretensos e potentes concessionários, que certamente enriqueceriam seus negócios, sua credibilidade e sua diversidade. Existem hoje diversos grandes atacadistas que deixaram de se estabelecer dentro do Entreposto da CeasaMinas para se estabelecer em seus arredores, em galpões avulsos. Citamos o

Carrefour, o grupo EPA, a Benassi, Megafort, Bretas, dentre outros que, considerando toda a infraestrutura da CeasaMinas e a quantidade de pessoas que se concentra aqui diariamente, seriam pretensos concessionários.
O que se constata hoje é que grandes galpões têm sido edificados no entorno da CeasaMinas, absorvendo empreendimentos que por sua natureza certamente lograria êxito em nossos entrepostos.
Deve-se entender a expansão como uma complementação da CeasaMinas, como uma possibilidade de oxigenar e dar vida à empresa e não como uma divisão ou uma concorrência. Não existirão duas Ceasas e a interligação entre os platôs é prova contundente disso. Considerando os longos anos de experiência em mercado, não se vislumbra a possibilidade proposta por esta Controladoria de se criar um mercado canibal.
O mercado sobrevive de movimento e quanto maior o movimento atraído a ele, maiores as oportunidades de êxito, de crescimento e, principalmente, de atendimento ao interesse público no que tange ao abastecimento alimentar.
Importante ressaltar que houve o apoio da Associação Comercial da Ceasa-MG para se levar adiante o projeto de expansão. Tratam-se de concessionários estabelecidos há anos em nosso Entreposto, com grande conhecimento de mercado e que jamais apoiariam um projeto que supostamente poria em risco seus próprios empreendimentos por meio de um mercado canibal.
Na verdade, estamos certos de aqueles concessionários vislumbraram com a expansão a possibilidade de ampliar seus negócios e de torná-los mais vantajosos e atrativos.
O edital de fato não determina a sujeição ou não da concessionária à política tarifária definida pela Comissão de Preço Mínimo da CeasaMinas. Essa questão, porém, está regulamentada na Resolução de Diretoria nº 44/2012 que, salienta-se, foi objeto recente de auditoria por esta CGU. Vejamos:

> *Art. 26, §26: A área destinada à expansão do entreposto de Contagem fora do platô principal terá regulamento e tarifação próprios.*

Voltamos a mencionar que o objeto da presente licitação não é a prestação de serviços públicos, mas a concessão de uso de áreas para exploração particular. Assim, torna-se inviável a fixação das tarifas de sublocação, já que a concessionária terá custos próprios e imprevisíveis. O que certamente regulará o valor dessas tarifas é a lei do mercado e sua competitividade.
A CeasaMinas também não estabelece, por exemplo, os preços que deverão ser praticados pelos concessionários do platô principal, já que tratam-se de atividades puramente privadas, reguladas exclusivamente pela lei do mercado. Não cabe à CeasaMinas estabelecer por quanto o concessionário comercializará a caixa de tomate ou de banana. Compete à CeasaMinas apenas conceder a área e viabilizar segurança, arruamento, iluminação, dentre outros requisitos para exploração do espaço e concretização das atividades, fomentando, assim, o abastecimento alimentar.
Ora, pelos vastos anos de experiência, tem-se por certo que a concessionária não sobreviverá caso cobre tarifas inferiores as que atualmente são cobradas pela CeasaMinas, já que, qualquer que seja a tarifa, uma fatia dela (R$ 9,00) será devida a esta Estatal. Considerando que as tarifas hoje cobradas pela CeasaMinas variam entre dezesseis e vinte e poucos reais, sobraria dessa tarifa algo em torno de seis a quinze reais, valor insuficiente para manutenção do platô, que levaria o empreendimento ao fracasso.
Lado outro, considerando que já se tem um mercado estabelecido no platô principal e nas redondezas da CeasaMinas, caso a concessionária pratique preços altos e incompatíveis com os que são comumente praticados, ela perderá clientela, já que será mais vantajoso se estabelecer fora dali.

Assim, não existem dúvidas de que, tal qual já acontece há muito na realidade da CeasaMinas, a lei do mercado e as condições de atratividade regularão os valores das tarifas, lembrando sempre que esta Estatal assinará os contratos de sublocação juntamente com a concessionária e agirá sempre de forma a evitar abusos.
Quanto mais diversificado e atrativo for o empreendimento, mais sucesso terá a concessionária. Novamente, tem-se por afastada a hipótese de canibalismo no mercado.
Por fim, esclarecemos que a CeasaMinas não foi omissa quantos aos critérios ou vinculações do contrato, já que esta Estatal também assinará os contratos de subconcessão. Assim, qualquer cláusula desses contratos que contrarie os interesses e as finalidades dessa Estatal certamente serão devidamente discutidas e tratadas".

Análise do Controle Interno

Na primeira manifestação apresentada à CGU, a Ceasaminas argumentou que, "*por não se tratar de serviço público, não vislumbramos razões pelas quais impor limites à política tarifária que será executada pela concessionária da área",* acrescentando que "*caberá à concessionária gerir bem seu negócio, praticando tarifas condizentes com o mercado, sob pena de perder clientela".*

Neste sentido, reitera-se que, apesar da veemente negativa da entidade, a possibilidade de concorrência futura entre os "platôs" é real, pois poderão existir dois espaços semelhantes, geograficamente próximos, geridos por entidade diferentes (Ceasaminas e concessionária), com políticas tarifárias diferentes que tenderão a competição por novos clientes. A própria entidade, em sua manifestação, admite a possibilidade de concorrência quando afirma que "*caberá à concessionária gerir bem seu negócio, praticando tarifas condizentes com o mercado, sob pena de perder clientela, que pode perfeitamente estabelecer seu negócio fora dos entrepostos da CeasaMinas. A atividade concorrencial aqui também está presente".*

Portanto, o estabelecimento de mecanismos que permitissem a Ceasaminas atuar na regulação da política tarifária praticada pela concessionária traria garantias importantes para a operacionalização harmoniosa dos dois "platôs" no futuro.

De forma semelhante, a transferência à concessionária da prerrogativa de definição das atividades exercidas na área concedida, limitadas apenas ao rol estabelecido no item XX do edital da Concorrência nº 07/2014, foi defendida pela Ceasaminas com base na importância da diversificação das atividades comerciais para o fortalecimento da entidade na medida em que "*o comprador reduz custos, bem como torna sua operação de logística de carga mais eficiente ao encontrar num só lugar uma oferta maior de produtos e serviços".*

A necessidade de diversificação das atividades comerciais é fator incontestável para o desenvolvimento da missão da Ceasaminas, porém, a própria entidade entende que a priorização de determinadas atividades traria maior ganho do que o modelo adotado de forte prerrogativa de escolha transferido ao concessionário, como pode se depreender dos excertos de sua manifestação relacionados abaixo:

- *"acreditamos que a expansão será como um grande depósito do mercado atual, que serve como vitrine para os compradores. Esses depósitos hoje estão espalhados pelo entorno da unidade de Contagem, não gerando nenhum benefício a esta Estatal";*
- *"(...) o novo empreendimento comercial fortalecerá a atividade comercial da CeasaMinas, na medida em que abrirá espaço para novas atividades comerciais, correlacionadas com o setor de alimentos e sem condição de instalação no platô principal, como centros de preservação de alimentos com câmaras frias";*

- *"(...) as atividades possíveis de serem praticadas na área de expansão são aquelas já praticadas no platô principal, que é também bastante diversificado. A forma como se estabelecerá o platô expandido não comportará novidades"*;
- "*Para o setor 1, a intenção é de ter galpões que darão suporte as empresas de hortigranjeiros do platô principal"*.

Estes trechos da manifestação demonstram que a Ceasaminas tem expectativas em relação à área concedida, como a possível instalação de depósitos do mercado atual, centros de preservação de alimentos com câmaras frias e outros galpões de suporte as empresas de hortifrutigranjeiros. Ao mesmo tempo, apresentam intenções divergentes como quando cita que o empreendimento abrirá espaço para novas atividades para logo em seguida afirmar que "*o platô expandido não comportará novidades".*

Neste contexto, o edital poderia ter sido utilizado para direcionar o novo empreendimento para as expectativas da Ceasaminas, priorizando área de interesse e restringindo ou limitando atividades secundárias, além do estabelecimento de padrões mínimos para as obras de construção que garantiriam a edificação de imóveis com características voltadas ao tipo de comércio efetivamente esperado para a área concedida.

Essa regulação mais apurada das atividades a serem exercidas poderia ter sido efetivada da mesma forma que foi feita em relação ao comércio de hortifrutigranjeiros, conforme registrado na própria manifestação da entidade: *"o que mais interessa ao mercado é a presença de compradores e por isso no edital não foi permitida a comercialização de hortigranjeiros em caráter de atacado no setor 1, que é interligado ao platô atual"*, ou como no caso do Mercado Livre do Produtor, que foi integralmente preservado pela vedação expressa de exploração de atividades semelhantes a ele que foi aposta no edital.

Tais ações visando maior regulação da tarifa de uso e das atividades exercidas na área concedida favoreceriam o negócio da Ceasaminas e poderia, entre outros ganhos, reverter a tendência demonstrada pela própria entidade em sua manifestação: "*o que se constata hoje é que grandes galpões têm sido edificados no entorno da CeasaMinas, absorvendo empreendimentos que por sua natureza certamente lograria êxito em nossos entrepostos.*

Registra-se que a Ceasaminas, na manifestação aposta a esta constatação, admite o subpreço da tarifa de uso ao afirmar que "*as tarifas hoje cobradas pela CeasaMinas variam entre dezesseis e vinte e poucos reais"* ao mesmo tempo em que define que *"tem-se por certo que a concessionária não sobreviverá caso cobre tarifas inferiores as que atualmente são cobradas pela CeasaMinas, já que, qualquer que seja a tarifa, uma fatia dela (R$ 9,00) será devida a esta Estatal".*

Por fim, registra-se que a aplicabilidade da Lei nº 8.987/1995 à concessão de uso formalizada na Concorrência nº 07/2014 não foi afirmada pela CGU, e sim pelo próprio preâmbulo do edital, que fundamenta a contratação *"no art. 175, da Constituição Federal, nas Leis n. ºs 8.666/93 e* ***8.987/95*** *e observando as diretrizes estabelecidas no Regulamento de Mercado das Centrais de Abastecimento do Estado de Minas Gerais S.A. e demais legislações pertinentes"* (original sem grifo).

Recomendações:
Recomendação 1: Definir de forma clara e completa as diretrizes regulamentadoras da relação comercial nos contratos de concessão de uso, para que se prevaleça a missão institucional da Ceasaminas.

3.1.1.9 INFORMAÇÃO

Avaliação prévia do imóvel.

Fato

O imóvel tratado na Concorrência 07/2014, relativo à Concessão de Uso de uma área de 551.724m^2, encontra-se sob a propriedade legal do Estado de MG, não tendo sido realizado desmembramento do terreno constituído por 2.286.432m² no Registro da Matrícula do Imóvel nº 69.781.

A lei geral das licitações, no artigo 17, prevê regras para alienação de bens, entre elas a necessidade de avaliação prévia do imóvel e autorização legislativa, conforme a seguir:

> *Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*
> *I - quando **imóveis**, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:*

A equipe da CGU solicitou à Unidade *"Disponibilizar a avaliação prévia procedida no bem imóvel objeto da realização da licitação na modalidade de Concorrência, bem como a respectiva documentação comprobatória, nos termos do art. 17 da Lei 8.666/93"* (item 6). Em resposta, a Ceasaminas, por meio do Ofício nº. 017/2015, de 23/12/2015, se manifestou no sentido de que "*... o valor venal do imóvel pouco importa no presente caso, haja vista que não se trata de alienação do imóvel, mas apenas de sua concessão de uso por prazo determinado. Ora, quando se procura uma imobiliária para alugar um imóvel, por exemplo, o valor venal dele sequer é informado, vez que o que interessa ali é o valor cobrado pela locação. Em sendo assim, considerando que não se trata de alienação do imóvel, mas sim de sua concessão para fins comerciais, não houve avaliação prévia. Destaca-se, por fim, que em nenhuma das concessões realizadas pela Ceasaminas há avaliação prévia do imóvel. O que existe é apenas a avaliação, pela Comissão de Preço Mínimo da Estatal, do ponto comercial que será concedido".*

Mesmo que o referido artigo 17 da Lei Geral de Licitações também trate de situações que não são, tecnicamente, alienações, alerta-se que a matéria está inserida a Seção VI, que trata "Das alienações". É o caso da alínea f' do inciso I do citado artigo. Repare que a concessão de uso, a permissão de uso e a locação podem não ser consideradas "alienações" propriamente ditas, mas não deixam de ser transferência da posse direta do bem e, por este motivo, encontram-se disciplinadas na mesma seção VI da Lei n° 8.666/93, que trata "Das alienações". De todo modo, a Ceasaminas argumenta a desnecessidade de avaliação prévia do imóvel por entender que a concessão de uso não se relaciona com alienação.

A Ceasaminas esclarece, por fim, que a empresa possui uma Comissão de Preço Mínimo e que esta realizou avaliação do ponto comercial que será concedido. Quanto a essa avaliação prévia realizada, importa alertar que a equipe de fiscalização da CGU encontrou falhas no processo de definição valor da tarifa de uso aplicável à área a ser concedida, cujas projeções resultaram em 'subpreço na tarifa de uso aplicada no processo de concessão de uso de área', conforme registro específico de nº 2.1.5 deste Relatório.

3.1.1.10 INFORMAÇÃO

Competência exclusiva da SPU/MG para realização de concessões de uso de imóveis de propriedade da União.

Fato

Há uma expectativa da transferência de propriedade, do Estado de MG para a União, em relação à área onde se encontram edificados os pavilhões de funcionamento da Ceasaminas em Contagem/MG, bem como áreas contíguas a essa empresa, como conclusão de uma transação que visou refinanciar dívida pública estadual, iniciada em 18/02/1998. Sobre essa transferência de propriedade, encontra-se em trâmite na SPU/MG/MP o processo de nº. 04926.000061/2003-47.

Não foi realizado desmembramento do terreno constituído por 2.286.432m² no Registro da Matrícula do Imóvel nº 69.781, conforme informações constantes dos autos do processo licitatório, bem como no referido processo da SPU/MG/MP, estando a área, na data da Licitação, ainda sob a propriedade legal do Estado de MG. De fato, a União aguarda o recebimento do imóvel como parte da amortização do estoque da dívida pública estadual, entretanto, "após" o seu recebimento legal, será necessário à União adotar procedimentos visando definir a destinação que se dará ao terreno. Considerando essa expectativa, a equipe de auditoria da CGU solicitou à Unidade *"Apresentar comprovação de que o órgão federal competente, conforme art. 40 da Lei nº 9.636/1998, autorizou a Ceasaminas a adotar procedimentos visando 'concessão de uso' de parte da referida área (551.724m²)"* (item 2). Em resposta, a empresa, por meio do Ofício nº. 017/2015, de 23/12/2015, se manifestou no sentido de que a mencionada Lei nº. 9636/98 é aplicável exclusivamente à União, alertando que a União e a Ceasaminas são pessoas jurídicas distintas, sendo que a empresa possui personalidade jurídica própria, de direito privado, autonomia administrativa e financeira, não se sujeitando à mencionada lei.

A Lei nº. 9636/98, de fato, é aplicável exclusivamente à União. Este o motivo de se alertar a Sociedade que, pelo prazo que o imóvel permanecer na titularidade federal, ou seja, após o Estado de MG transferir a propriedade à União, enquanto não houver incorporação deste imóvel ao patrimônio da Ceasaminas, a realização de concessões obrigatoriamente ficará precedida de autorização do órgão federal competente, no caso a SPU/MP, nos termos do art. 40 da Lei Federal n. 9.636/1998:

> *"Art. 40. **Será de competência exclusiva da SPU**, observado o disposto no art. 38 e sem prejuízo das competências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, previstas no Decreto-Lei no 147, de 3 de fevereiro de 1967, a realização de aforamentos, **concessões de direito real de uso,** locações, arrendamentos, entregas e **cessões a qualquer título,** de imóveis de propriedade da União, exceto nos seguintes casos:*
> *I - cessões, locações e arrendamentos especialmente autorizados nos termos de entrega, observadas as condições fixadas em regulamento;*
> *II - locações de imóveis residenciais de caráter obrigatório, de que tratam os arts. 80 a 85 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946;*
> *III- locações de imóveis residenciais sob o regime da Lei no 8.025, de 1990;*
> *IV - cessões de que trata o art. 20; e*
> *V - as locações e arrendamentos autorizados nos termos do inciso III do art. 19."*(grifou-se).

Certificado: 201601931
Unidade(s) Auditada(s): CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS S.A (CEASAMINAS)
Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Município (UF): Belo Horizonte (MG)
Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes, pelo seu grau de impacto sobre a regularidade da gestão da unidade, tendo em vista tratarem de contratos executados no exercício, embora decorrentes de atos de gestão praticados em exercícios anteriores:

Item 2.2.1.1 - Falhas em contratações diretas da Fundação Cefetminas, com subcontratação ilegal da empresa Esco Energy Saving Ltda., para consecução do objeto dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010;

Item 2.2.1.2 Indefinição do objeto e do preço dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010 da Ceasaminas com a Fundação Cefetminas, com pagamento inadequado de remuneração variável;

Item 3.1.1.1 Irregularidade na concessão de uso de imóvel incluído no Programa Nacional de Desestatização – PND;

Item 3.1.1.2 Área objeto da concessão de uso pertence ao Estado de Minas Gerais e ainda não foi transmitida à União;

Item 3.1.1.4 Definição imprecisa do objeto e das obrigações acessórias no edital da Concorrência nº 07/2010;

Item 3.1.1.6 Prazo superestimado para a concessão de uso;

4. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

– Ausência de registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Ceasaminas. (item 1.1.1.3);

– Ausência de detalhamento dos itens da contratação no edital do Pregão Eletrônico nº 14/2015, relativo a sinalização horizontal. (item 2.1.1.1);

– Formalização incompleta do Pregão Eletrônico nº 19/2014, para troca das platibandas. (item 2.1.1.2);

5. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.163.296-**	Diretor Presidente (período de 01/01 a 18/06/2015)	**Regular com Ressalva**	Itens 1.1.1.3, 2.1.1.1 e 2.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201601931
***.178.516-**	Diretor Presidente (período de 19/06 a 31/12/2015)	**Regular com Ressalva**	Itens 1.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201601931
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		**Regularidade**	Considerando o escopo do Relatório de Auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Belo Horizonte (MG), 27 de outubro de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pela Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais – em exercício.

Parecer: 201601931
Unidade Auditada: Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. (CEASA/MINAS)
Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa.
Município/UF: Belo Horizonte – MG
Exercício: 2015
Autoridade Supervisora: Blairo Borges Maggi.

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S. A. (CEASA/MINAS), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A Ceasaminas não participa do Orçamento Fiscal ou de Seguridade e sim do Orçamento de Investimento das Estatais. Desse modo, em 2015, a Atividade 4105 – Manutenção e Adequação da Infraestrutura Operacional teve dotação de R$ 1.800.000,00 e realizou R$ 946.970,00 no exercício, ou seja, 52,6%. A Ceasaminas ofertou 2.367.144 toneladas de produtos no âmbito dos seis entrepostos da Empresa em 2015, o que representa 9,4% a menos que o ofertado em 2014.

Dentre os registros efetuados pela equipe de auditoria, destacam-se os seguintes: falhas em contratações diretas da Fundação Cefetminas, com subcontratação ilegal da empresa Esco Energy Saving Ltda., para consecução do objeto dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010; indefinição do objeto e do preço dos Contratos nº 36/2002 e 104/2010 da Ceasaminas com a Fundação Cefetminas, com pagamento inadequado de remuneração variável; irregularidade na concessão de uso de imóvel incluído no Programa Nacional de Desestatização – PND; área objeto da concessão de uso pertence ao Estado de Minas Gerais sem ter sido transmitida à União; ausência de detalhamento dos itens da contratação no edital do Pregão Eletrônico nº 14/2015 e formalização incompleta do Pregão Eletrônico nº 19/2014 para troca das platibandas.

As causas identificadas para as constatações destacadas foram as falhas nos controles internos da Ceasaminas para instrução processual adequada de seus processos licitatórios; inobservância dos trâmites legais para a Concessão de Uso de área de 551.724 m2, sem realização de consulta prévia ao Conselho Nacional de Desestatização, conforme determina o art 47 do Decreto nº 2.594/1998; falhas na definição do procedimento utilizado na contratação, resultando em dispensa de licitação na qual os serviços, obras e equipamentos poderiam ter sido adquiridos por meios competitivos e com a definição transparente dos custos efetivos, bem como elaboração dos Contratos nº 36/2002 e nº 104/2010 com detalhamento insuficiente dos custos efetivos de serviços, obras e equipamentos, resultando na remuneração do contratado com base em preço variável.

Mediante análise do Plano de Providências Permanente – PPP – da Entidade, constatou-se fragilidade nas rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações do Controle Interno, ocasionando um baixo índice atendimento às recomendações expedidas pela CGU. De um total de 39 recomendações, emitidas à Ceasaminas, 21 (53,85%) não foram implementadas pela Entidade, 10 (25,64%) foram parcialmente atendidas e 8 (20,51%) foram solucionadas.

Da análise dos controles internos instituídos pela unidade auditada, destacam-se as fragilidades identificadas na estrutura de controles que visa assegurar a regularidade das contratações. Conforme consignado no Relatório de Auditoria, um conjunto de constatações apresenta como causa as falhas nos controles internos da Ceasaminas para instrução adequada de seus processos licitatórios. Além de a Entidade não dispor de rotinas de revisão e aprovação dos artefatos do planejamento (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico), verificou-se que não há implementação de rotinas formalmente definidas para consultar registros de penalidades, tais como o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa - CNJ e Lista de Inidôneos do TCU.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de outubro de 2016.