

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 039.355/2023-3

Natureza: Desestatização.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: Brunna Loureiro de Vasconcellos (224393/OAB-RJ), Cássio Lourenço Ribeiro (43226/OAB-DF) e outros.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ARRENDAMENTO PORTUÁRIO. PORTO DE ITAGUAÍ/RJ. TERMINAL DE GRANÉIS SÓLIDOS MINERAIS. ANÁLISE DA VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA, JURÍDICA E AMBIENTAL. OITIVA DO MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS E DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS. RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS CONCORRÊNCIAIS QUE JUSTIFICASSEM A MEDIDA. APRIMORAMENTO DA MODELAGEM. AUTORIZAÇÃO DO CERTAME. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução realizada no âmbito da AudPortoFerrovia, que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 93 a 95).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, da área denominada ITG02, voltada à movimentação de granéis sólidos minerais, especialmente de minério de ferro, localizado no Porto de Itaguaí/RJ.

2. Com efeito, o projeto foi qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República (PPI), conforme Resolução 236/2022, do Conselho do PPI, tendo sido encaminhado pelo Ofício 12/2023/ACONT-SNPTA-MPOR/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (peça 14).

3. O processo em tela é regido pelo art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa (IN)-TCU 81/2018, que define os ritos processuais desta fiscalização.

HISTÓRICO

4. As ações necessárias para a modelagem e licitação da referida área, encaminhadas para análise desta Corte, são parte do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal.

5. Em instrução preliminar (peça 20), delimitou-se o escopo da presente fiscalização.

6. Nesse sentido, foi proposto, e posteriormente aprovado, conforme peça 21, nos termos do Art. 9º, § 6º, da IN-TCU 81/2018 c/c Art. 3º da Portaria-Segecex 17/2020, o seguinte escopo para análise do mérito da desestatização da área do ITG02, abarcando exclusivamente os seguintes tópicos:

a) *viabilidade técnica do arrendamento, em termos de sua estrutura operacional estar adequada para a demanda projetada, bem como o estudo demonstrar a utilização de parâmetros de desempenho que permitam identificar que o terminal proporcionará a melhoria dos serviços prestados no segmento;*

b) *viabilidade econômico-financeira, compreendendo a análise das estimativas de receita, do estudo de demanda, da estrutura tarifária, além das estimativas de despesas operacionais e de investimentos;*

c) *razoabilidade e coerência dos investimentos e dos custos operacionais projetados, especialmente a robustez das metodologias, bem como a economicidade e a eficiência dos custos unitários e quantidades; e*

d) *adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) e dos procedimentos da audiência pública ao ordenamento e ao estudo de viabilidade, de forma a evitar incompatibilidades que possam macular o processo.*

7. *Destaca-se, outrossim, à luz da Resolução-TCU 315/2020 e da IN-TCU 81/2018, que a versão preliminar do relatório foi encaminhada para comentários dos gestores, cujas respostas foram apresentadas pela pasta ministerial e pela agência reguladora mediante os Ofícios 26/2024/ACONT-SNPTA-MPOR/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (peça 83) e 201/2024/DG-ANTAQ (peça 88), respectivamente.*

EXAME TÉCNICO

I. Documentação encaminhada ao TCU

8. *A primeira parte da documentação sobre a desestatização foi enviada por meio do Ofício 796/2023/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR, na data de 22/11/2023 (peça 2). Contudo, na oportunidade ainda se encontravam pendentes elementos fundamentais à análise do arrendamento, como as minutas jurídicas, os documentos relativos à audiência pública, a planilha eletrônica com a modelagem econômico-financeira entre outros.*

9. *Apenas em 4/12/2023, foi encaminhado o Ofício 12/2023/ACONT-SNPTA-MPOR/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (peça 14), em complementação ao Ofício 796/2023/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR, trazendo o restante da documentação necessária à análise do projeto de desestatização.*

10. *Desse modo, considerou-se a data de 4/12/2023 como a de recebimento integral das informações e documentos, nos termos dos artigos 3º, 8º e 9º da IN TCU 81/2018.*

11. *Diante desse contexto, o Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários por meio do Despacho Decisório 88/2023/SNPTA-MPOR, fundamentado pela Nota Técnica 84/2023/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR e pelo Despacho 731/2023/DNOP-SNPTA-MPOR, aprovou o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativo à área em comento.*

12. *Nesse sentido, foram encaminhados, pelo Poder Concedente, ao TCU, os seguintes documentos, que permitiram proceder ao exame técnico, com análise de mérito da desestatização em questão:*

a) *Ofício 796/2023/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (peça 2), que encaminha as primeiras documentações acerca da desestatização do terminal ITG02, informando ainda sobre a aprovação do estudo da área em comento;*

b) *Ofício 12/2023/ACONT-SNPTA-MPOR/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (peça 14), que encaminha a documentação complementar da desestatização do terminal ITG02;*

- c) *Despacho Decisório 88/2023/SNPTA-MPOR, mediante o qual a SNPTA aprova o EVTEA relativo ao terminal ITG02 (peça 3);*
- d) *Nota Técnica 84/2023/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR – Ato Justificatório para a modelagem do projeto ITG02, de 24/10/2023 (peça 5);*
- e) *Despacho 731/2023/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 4);*
- f) *Estudo - ITG02 - Seção A – Apresentação (peça 6);*
- g) *Estudo - ITG02 - Seção B – Estudos de Mercado (peça 11);*
- h) *Estudo - ITG02 – Seção C – Engenharia (peça 7);*
- i) *Estudo - ITG02 - Seção D – Operacional (peça 8);*
- j) *Estudo - ITG02 - Seção E – Financeiro (peça 9);*
- k) *Estudo - ITG02 - Seção F – Ambiental (peça 10);*
- l) *Minuta de Edital ITG02 – pós audiência (peça 17);*
- m) *Minuta de Contrato ITG02 – pós audiência (peça 18);*
- n) *Acórdão 237/2023/Antaq - Audiência Pública 1/2023 (peça 15);*
- o) *Contribuições Respondidas da Audiência Pública (peça 16);*
- p) *Acórdão 424/2023 – Antaq – Aprovação da análise às contribuições da Audiência Pública 1/2023 (peça 19); e*
- q) *Planilha em Excel “ABC01Financial_Model ITG02 final.xlsm”, que disponibiliza memórias de cálculo relativas ao Estudo do terminal ITG02 (item não digitalizável da peça 9).*

13. Posteriormente, no decorrer da fiscalização, como respostas aos questionamentos dirigidos à Antaq e à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários – SNPTA, foram remetidos a esta Corte:

- a) *pela Agência, o Ofício 19/2024/DG-ANTAQ (peça 26), com os respectivos anexos (peças 27 a 34), bem como o e-mail constante da peça 50; e*
- b) *pela Secretaria, o Ofício 7/2024/ACONT-SNPTA-MPOR/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR, que encaminhou a Nota Informativa 1/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR e seus anexos (peça 46), bem como as Notas Informativas 2/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR e seus anexos (peça 49) e 3/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 51). Estas foram enviadas via link de acesso ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI – daquela pasta, por e-mail, pela Assessoria Especial de Controle Interno do MPOR, em razão da impossibilidade de envio da documentação via Conecta-TCU, devido à vacância do titular daquela unidade.*

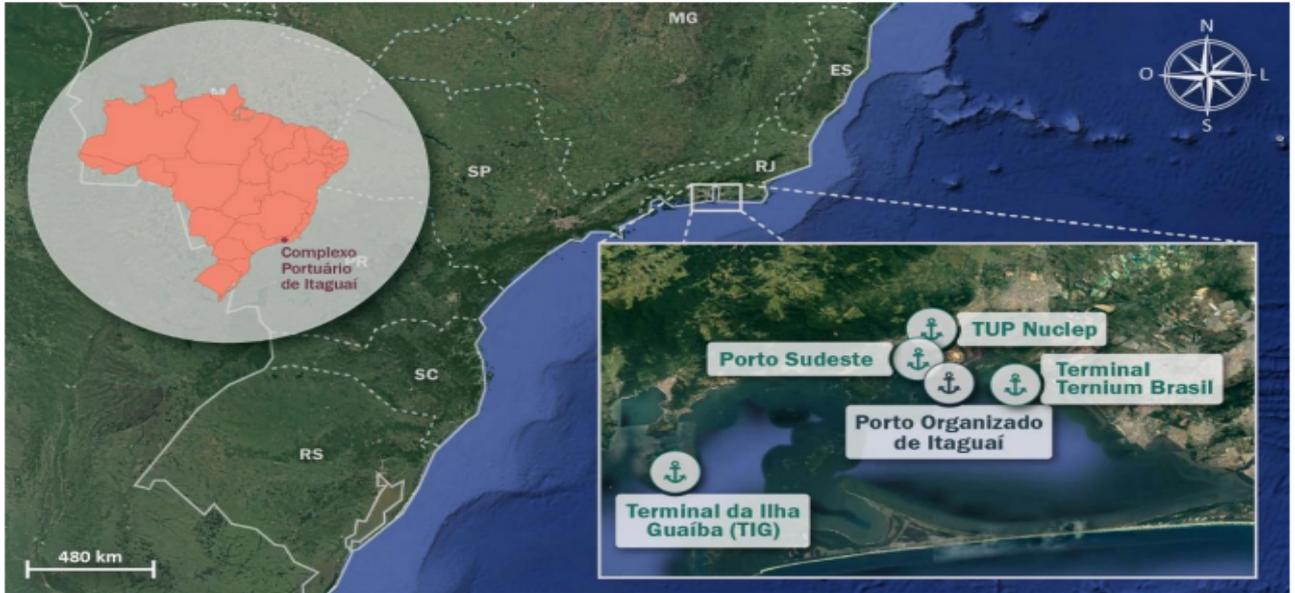
II. Visão Geral

14. Conforme o Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaguaí, o complexo portuário é composto pelo Porto Organizado de Itaguaí, administrado pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ/PortosRio) e por quatro terminais de uso privado (TUP): TUP Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep); Porto Sudeste; Terminal Ilha Guaíba (TIG); e Terminal Ternium Brasil, que compartilham acessos terrestres e/ou aquaviários com o porto organizado ou realizam operações envolvendo as mesmas cargas movimentadas nos portos organizados.

15. O Complexo Portuário de Itaguaí localiza-se no estado do Rio de Janeiro e as instalações portuárias estão situadas nos municípios de Itaguaí, Mangaratiba (TIG) e Rio de Janeiro (Terminal Ternium Brasil), tendo a área de influência pulverizada, especialmente em razão da

movimentação de produtos containerizados, mas com bastante destaque para a movimentação de granéis sólidos minerais, notadamente de minério de ferro.

Figura 1. Localização do Complexo Portuário de Itaguaí



Fonte: Seção A – Apresentação (peça 6)

16. De acordo com dados do então Ministério da Infraestrutura, em 2018, mais de 90% da movimentação do Complexo Portuário foi representada por minério de ferro (86,6%) e carvão mineral (4,8%), sendo o restante representado por produtos siderúrgicos (3,4%), contêineres (3,2%), coque de petróleo (1,1%), outros minérios, metais e pedras (0,8%) e barrilha (0,1%).

17. O quadro a seguir evidencia a movimentação de minério de ferro e carvão mineral no Complexo Portuário de Itaguaí nos anos de 2016 a 2021.

Quadro 1. Movimentação de minério de ferro e carvão mineral em Itaguaí (2016 a 2021)

Granel Sólido Mineral (Kt)												
Produto	2021	%	2020	%	2019	%	2018	%	2017	%	2016	%
Minério de Ferro	89.502	92,2%	84.904	92,7%	76.169	92,3%	100.275	92,6%	98.903	93,2%	105.788	94,4%
Carvão Mineral	5.063	5,2%	3.930	4,2%	4.027	4,8%	5.689	5,2%	4.864	4,5%	4.649	4,1%
Total	94.565	97,4%	88.834	96,9%	80.196	97,1%	105.964	97,8%	103.767	97,7%	110.437	98,5%

Fonte: Seção B – Estudo de Mercado (peça 11)

18. As cargas movimentadas no complexo chegam e saem das instalações portuárias por meio dos modais ferroviário, rodoviário e dutoviário, este considerada a movimentação por meio de correias transportadoras que conectam as instalações portuárias às áreas externas.

19. Quanto ao acesso rodoviário, as cargas com origem ou destino ao complexo portuário são transportadas por meio das rodovias federais BR-116, BR-465, BR-101 e BR-493 e das rodovias estaduais RJ-105 e RJ-099. Esse modal representa cerca de 5% do total movimentado no complexo, sendo mais voltado para o transporte de produtos siderúrgicos.

Figura 2. Rodovias da hinterlândia do Complexo Portuário de Itaguaí

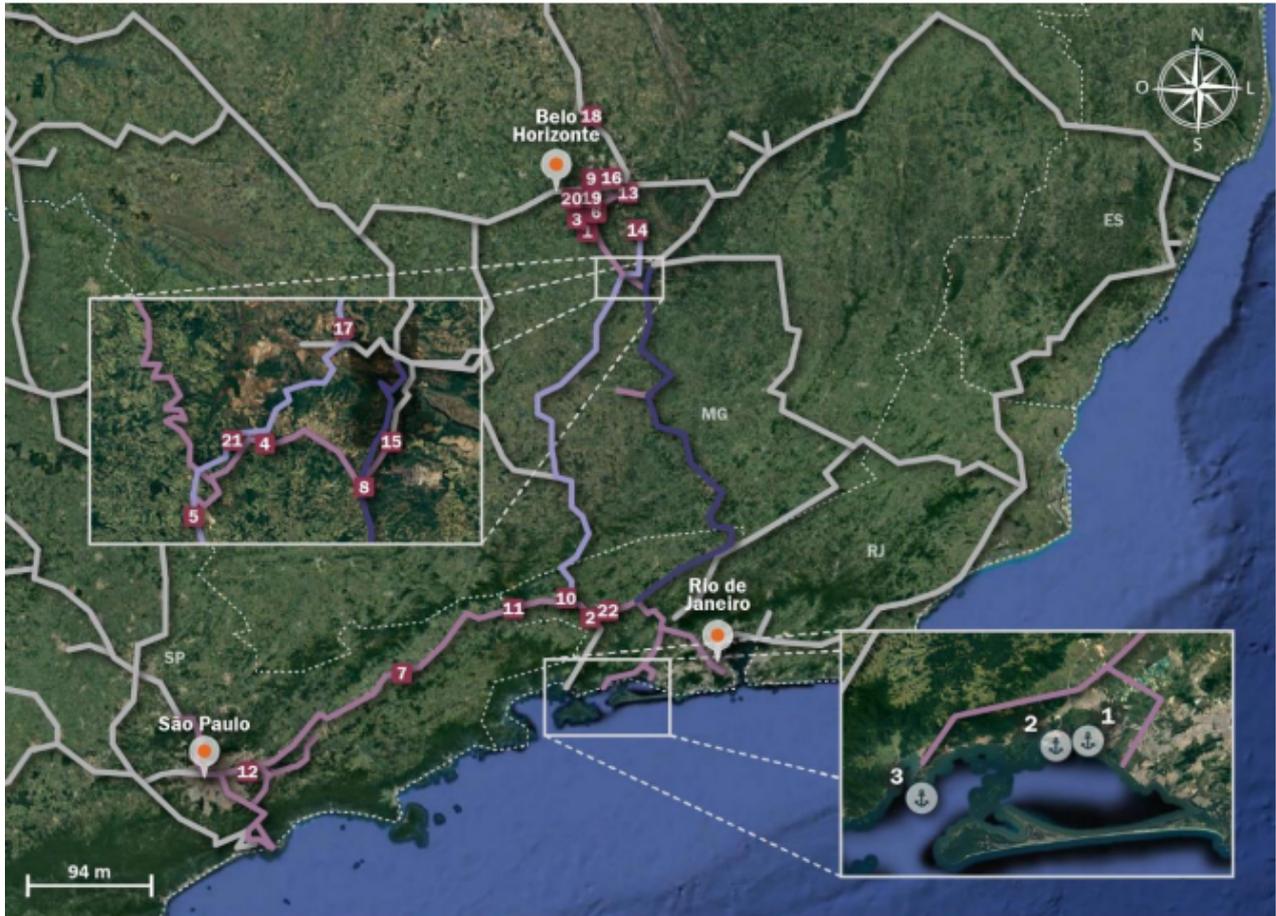


Fonte: Seção A – Apresentação (peça 6)

20. Já o acesso ferroviário ocorre por meio da malha sob concessão de responsabilidade da MRS, com a área de influência se estendendo, além do Rio de Janeiro, aos estados de Minas Gerais e São Paulo. Assim, os terminais ferroviários que possuem relação direta com o Complexo Portuário de Itaguaí estão localizados no Quadrilátero Ferrífero, Região Metropolitana de Belo Horizonte, de São Paulo e no Vale do Paraíba.

21. Com relação à ligação entre os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, a operação é realizada pelo “carrossel”, ou seja, as composições trafegam de forma unidirecional pela Ferrovia do Aço, no sentido Belo Horizonte-Rio de Janeiro, e pela Linha do Centro, no sentido Rio de Janeiro-Belo Horizonte, possibilitando a movimentação de um número maior de composições de carga aos complexos portuários de Itaguaí, de Santos e do Rio de Janeiro.

Figura 3. Malha ferroviária associada ao Complexo Portuário de Itaguaí



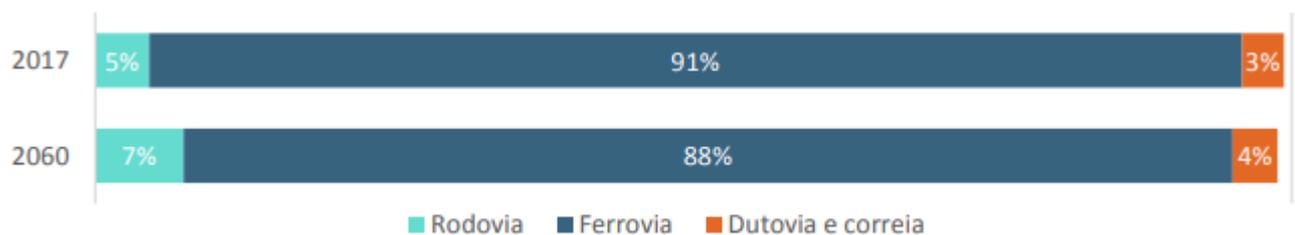
LEGENDA

- | | | | | | |
|-------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
| — MRS | ■ Terminal ferroviário | 7. Curuputuba | 13. Olhos d'Água | 19. Sarzedo | ⚓ Instalação Portuária |
| — MRS - Ferrovia do Aço | 1. Alberto Flores | 8. Dr. Joaquim Murtinho | 14. Otávio Dapieve | 20. Sarzedo Novo | 1. Porto de Itaguai |
| — MRS - Linha do Centro | 2. Barbará | 9. Eldorado | 15. Ouro Branco | 21. Viga | 2. Porto Sudeste |
| — Outra via ferroviária | 3. Carlos Newlands | 10. Floriano | 16. Parque Industrial | 22. Volta Redonda | 3. TIG |
| ● Capital | 4. Casa de Pedra | 11. Itatiaia | 17. Pires | | |
| | 5. Cel. João Carlos Guedes | 12. Manoel Feio | 18. Prudente de Moraes | | |
| | 6. Córrego do Feljão | | | | |

Fonte: Seção A – Apresentação (peça 6)

22. O principal produto do complexo, o minério de ferro, é predominantemente transportado por meio desse modal, respondendo por 96% do total movimentado. Ademais, considerando todas as cargas operadas no complexo, as ferrovias também desempenham um papel logístico fundamental, sendo responsável por mais de 90% do que é transportado.

Figura 4. Divisão modal do Complexo Portuário de Itaguai – cenários atual e futuro



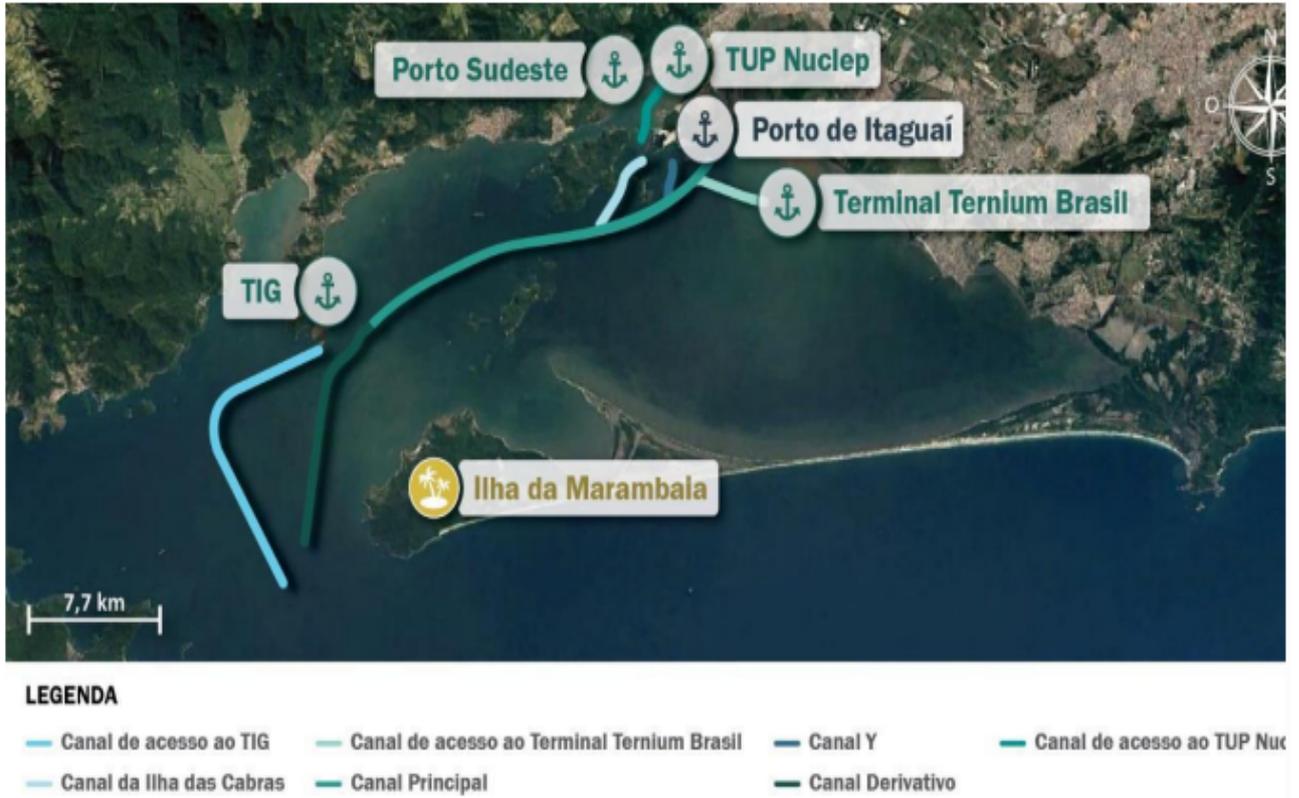
Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaguai/RJ (2019)

23. Por fim, quanto aos acessos aquaviários, o canal de acesso ao Porto Organizado de Itaguai, segundo as Normas e Procedimentos para as Capitânicas dos Portos do Rio de Janeiro (NPCP-RJ), é dividido em dois trechos (principal e derivativo) que possuem características próprias.

24. O canal de acesso principal possui uma extensão de 22 quilômetros, profundidade mínima de 19,5 metros e largura mínima de 150 metros e se destina ao Porto Organizado de Itaguaí e aos Terminais Porto Sudeste e Ternium Brasil.

25. Já o canal derivativo serve como uma rota alternativa para embarcações que possuem calado operacional de até 12,5 metros em razão da sua profundidade mínima de 14,5 metros, possuindo, ainda, largura mínima de 200 metros. Navios de maior porte devem utilizar o canal de acesso ao TIG, que possui 16,6 quilômetros de extensão, largura mínima de 280 metros e profundidade mínima de 22,5 metros.

Figura 5. Canais de acesso do Complexo Portuário de Itaguaí



Fonte: Seção A – Apresentação (peça 6)

26. Em relação ao arrendamento em análise, o ITG02 é um terminal greenfield, sem estruturas operacionais e administrativas, que será utilizado para movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais, especialmente minério de ferro, possuindo as seguintes características gerais:

Quadro 2. Resumo da modelagem econômico-financeira do arrendamento

Terminal	ITG02
Área (m ²)	348.937
Período do contrato (anos)	35
Início do contrato (ano)	2024
Início da operação (ano)	2029
WACC (%)	9,92
Receita bruta total (kR\$)	21.542.084,00
Capex (kR\$)	3.538.911,00
Opex (kR\$)	5.573.455,00

Fluxo de caixa do projeto (kR\$)	5.471.732,00
Arrendamento fixo anual (kR\$)	10.127,15
Arrendamento variável (R\$/ton)	1,037
VPL antes da divisão (kR\$)	154.494,94

Fonte: elaboração própria a partir do arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xls”.

27. Como se observa, por se tratar de um greenfield, a modelagem prevê que o futuro arrendatário deverá realizar investimentos até o 5º ano contratual em instalações e equipamentos necessários para operação, que incluem no mínimo a construção de um novo píer, sistema de embarque com equipamentos com capacidade nominal de 12.000 t/h, sistemas transportadores para expedição da carga equivalente a 12.000 t/h, capacidade estática mínima total de 900 mil toneladas e sistema de recepção ferroviária equivalente para atender à capacidade do terminal, que será de 21,4 milhões de toneladas ao ano.

Figura 6. Área de arrendamento ITG02 - Porto de Itaguaí



Fonte: Seção A – Apresentação (peça 6)

28. A construção do novo píer sobre estacas deverá ser dimensionada para atender pelo menos um navio de projeto do tipo graneleiro de 210.000 TPB (LOA de 300 metros, boca de 50 metros e calado de 18,1 metros), ficando sob a responsabilidade do arrendatário realizar as obras de dragagem de aprofundamento do berço de atracação e bacia de evolução nas adjacências do futuro píer de atracação para a cota nominal de -20,0 metros (DHN).

III. Adequação das minutas jurídicas

29. As minutas do edital (peça 17) e do contrato (peça 18) do arrendamento ITG02 foram analisadas conforme o estabelecido na IN-TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização, com foco na correlação dos documentos com os estudos de viabilidade, na aderência aos normativos vigentes e na comparação com documentações similares analisadas em outros arrendamentos anteriormente apreciados por esta Corte de Contas.

30. De acordo com a Seção II do Capítulo I da minuta do edital, o objeto da licitação é o arrendamento de área e infraestrutura públicas localizadas no Porto de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, identificada como ITG02, com área total de 348.937 m², sendo constituída pelos terrenos nos quais serão implantados os equipamentos e edificações a serem utilizados na movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais.

31. O prazo do arrendamento é de 35 anos, podendo ser prorrogado, a critério do Poder Concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

32. A minuta do edital de licitação do ITG02 prevê que o certame será realizado na modalidade de leilão presencial. Além disso, está prevista a etapa do leilão em viva-voz, caso o arrendamento receba duas ou mais propostas.

33. O critério de julgamento adotado no certame é o de maior valor de outorga a ser pago à Autoridade Portuária pela cessão onerosa da área do arrendamento, devendo o montante ser apresentado em reais, com no máximo duas casas decimais. Este valor será pago à Autoridade Portuária, sendo 25% previamente à celebração do contrato e o restante em cinco parcelas anuais, correspondente à diferença entre o valor da oferta realizada no leilão e o valor já pago pela vencedora a título de obrigação prévia à celebração do contrato (Cap. VI, Seção I).

34. Poderão participar do leilão pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar, e fundos de investimentos, isoladamente ou em consórcio, conforme disposto no Capítulo III da minuta de edital. No caso de consórcio, deverá ser formada Sociedade de Propósito Específico (SPE), com cláusula específica sobre a responsabilidade solidária dos consorciados, e cada consorciado deverá atender, individualmente, às exigências previstas no Edital, admitindo-se, para efeito de habilitação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, consoante previsto na Seção II do Capítulo III da minuta de edital.

35. Conforme o disposto no Capítulo IV, Seção III, Subseção I, caso a empresa que participe de forma isolada não opte pela constituição de SPE, deverá apresentar comprovante do compromisso público ou particular de constituição de unidade operacional ou de negócios, quer como filial, sucursal ou assemelhada, procedendo com sistema de escrituração descentralizada, contendo registros contábeis que permitam a identificação das transações de cada uma dessas unidades, na forma e no grau de detalhamento previsto no art. 3º da Resolução Normativa 49/2021 da ANTAQ, nas Normas Brasileiras de Contabilidade ITG 2000, aprovadas pela Resolução 1330/2011 do Conselho Federal de Contabilidade – CFC.

36. Verificou-se, também, que a importância exigida dos proponentes na fase de habilitação da licitação (garantia da proposta), estava prevista no Capítulo IV, Seção I, Subseção IV da minuta de edital, na proporção de 1% do valor global do contrato, perfazendo R\$ 215.420.842,90, em consonância com o §1º, do art. 58, da Lei 14.133/2021 e com os parâmetros do contrato na planilha de modelagem econômico-financeira “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xls”.

37. Por fim, está previsto no Capítulo VI, Seção II, da minuta de edital, o prazo para o Poder Concedente convocar a adjudicatária para a assinatura do contrato e as consequências para a não convocação injustificada dentro desse prazo:

28.2. Cumpridas as exigências dos itens anteriores, a Adjudicatária será convocada, no prazo de até 150 (cento e cinquenta) dias contados a partir do cumprimento integral das obrigações prévias à celebração do contrato, para assinar, com o Poder Concedente, o Contrato referente ao respectivo Arrendamento.

28.2.1. Na hipótese de o Poder Concedente, injustificadamente, não convocar a Adjudicatária para a assinatura do Contrato de Arrendamento dentro do prazo previsto no subitem 28.2, a Adjudicatária estará desobrigada de celebrar o Contrato de Arrendamento, caso convocada em momento posterior, bem como de cumprir as demais obrigações decorrentes de sua participação no Leilão.

38. O contrato de arrendamento será celebrado pela União, por intermédio do Ministério de Portos e Aeroportos, como Poder Concedente, com a interveniência da Antaq (peça 18, p. 3).

39. Quanto aos pedidos de prorrogação contratual, é previsto na cláusula 3.4 que o Poder Concedente deverá fundamentar a vantagem da prorrogação do Contrato em relação à realização de nova licitação de contrato de arrendamento, além de observar os requisitos para a prorrogação previstos em lei ou regulamento.

40. As cláusulas 5.2 e 5.3 da minuta contratual estabelecem que a arrendatária terá o prazo máximo de 5 anos, a contar da data de assunção, para disponibilizar a área, infraestrutura, instalações portuárias e atividades de acordo com os parâmetros do arrendamento e, ainda, que ela será responsável por todos os investimentos, benfeitorias adicionais e serviços não especificados, mas que venham a ser necessários para alcançar os parâmetros do arrendamento (peça 18, p. 15).

41. Os mencionados parâmetros do arrendamento foram previstos na cláusula 7.1.2.2. da minuta contratual, prevendo a obrigação da arrendatária de prestar as atividades de acordo com os seguintes parâmetros:

Capacidade dinâmica operacional mínima de 21.400.000 toneladas/ano, até o término do 5º ano de contrato; e Prancha Geral Média, correspondente ao volume de carga movimentada no terminal por todo o período de tempo atracado, de 4.876 toneladas/hora, a partir do início do 6º ano de contrato.

42. Ademais, conforme a cláusula 7.2.1, o Poder Concedente poderá alterar unilateralmente e modificar as condições de prestação das atividades, para melhor adequá-las às finalidades de interesse público que justificaram o arrendamento, assegurado ao arrendatário a manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro.

43. O valor global do contrato foi estimado em R\$ 21.542.084.289,89, correspondente ao montante estimado das receitas que serão obtidas pela arrendatária para explorar as atividades durante o prazo de vigência do contrato (cláusula 9.1.1).

44. A cláusula 9.2 estabelece os valores que a arrendatária deverá pagar à Autoridade Portuária durante a vigência do contrato:

9.2 Condições de Pagamento

9.2.1 A Arrendatária deverá pagar à Administração do Porto os seguintes valores do arrendamento:

i. R\$ 843.928,76 (oitocentos e quarenta e três mil novecentos e vinte e oito reais e setenta e seis centavos) por mês, a título de Valor do Arrendamento Fixo, pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento; e

ii. R\$ 1,04 (um real e quatro centavos) por tonelada de qualquer carga movimentada, a título de Valor do Arrendamento Variável; pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento, observando o disposto na Subcláusula 9.2.3.1.

45. Esses valores serão pagos no prazo de até 30 dias contados a partir do último dia do mês de referência, sendo o previsto no item “ii” exigido a partir do início das atividades.

46. Quanto à remuneração da arrendatária, esta poderá estabelecer livremente o preço a ser cobrado do usuário, observada a prerrogativa da Antaq de coibir eventual abuso de poder econômico.

47. A arrendatária constituída para a exploração do arrendamento deverá possuir capital social mínimo de R\$ 707.782.205,44, devidamente subscrito, exigível durante todo o período de vigência contratual, salvo prévia e expressa autorização do Poder Concedente, sendo a celebração do contrato condicionada à comprovação de integralização de, ao menos, 50% desse capital social. Ademais, a totalidade do valor será exigida até a assinatura do termo de aceitação provisória e permissão de uso dos ativos.

48. Ainda, com relação à adequação das minutas jurídicas, por ocasião da análise de mérito da presente desestatização, a equipe da AudPortoFerrovia emitiu o Ofício 82/2023 – AudPortoFerrovia (peça 42), contendo os seguintes questionamentos à Antaq:

a) Em relação ao subitem 12.1.2, qual a justificativa para ausência de menção aos participantes que foram condenados sob a vigência da lei de licitações anterior, Lei 8.666/1993? Caso se concorde com a necessidade de inclusão, sugere-se a seguinte redação para o subitem 12.1.2: "Estejam suspensas ou impedidas de participar de licitações ou de contratar com o Poder Concedente e a ANTAQ, nos termos da Lei 14.133, de 2021, ou da Lei 8.666, de 1993, se a condenação se deu com fundamento nesta última, antes da entrada em vigor da Lei 14.133, de 2021".

b) Para a verificação das ocorrências constantes nos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6, serão obrigatoriamente consultados pela CPLA o Sistema de Cadastramento Unificado e Fornecedores – SICAF, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS da Controladoria Geral da União – CGU, Portal da Transparência e o Portal do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Nesse sentido, qual a justificativa para não se incluir a obrigatoriedade de consulta à lista de inidôneos do TCU, condenados com base no art. 46 da LOTCU c/c o art. 271 do RITCU?

c) Qual a justificativa para não se incluir na Seção I - Definições, o conceito aberto de "participação relevante no mercado de minério de ferro no complexo portuário do Porto de Itaguaí", constante do subitem 12.3 do edital?

d) Com relação ao Subitem 19.9, esclarecer a ausência de exigência de documentos que comprovem a situação patrimonial e econômico-financeira das proponentes, em termos de relatórios contábeis (BP, DRE, etc. dos 2 últimos anos), nos termos do art. 69, I, da Lei de Licitações, e, também, falta de parâmetros de capital mínimo, ou PL mínimo, conforme o §4º do referido Artigo.

e) Apresentar análise e/ou estudo concorrencial que justifique a adoção da restrição de participação imposta nos subitens 12.3 e 12.4 da minuta contratual, caso exista. Senão, a devida fundamentação para a adoção da restrição de participação no leilão daquelas empresas, ou grupos econômicos que participam no mercado de minério de ferro dentro da área de influência do Porto de Itaguaí-RJ. Informar e fornecer, caso exista, levantamento de estudo concorrencial que justifique tal restrição de participação.

f) Qual a justificativa para previsão da subcláusula 12.3.6, que introduz aprovação tácita do laudo ambiental com responsabilização do Poder Concedente por eventuais passivos ambientais não conhecidos, o que, a priori, estaria contrário ao devido processo legal e ao contraditório?

g) Qual a justificativa para os subitens 13.1.20 e 13.2.4 da matriz de riscos da Arrendatária e do Poder Concedente, que estão em aparente contradição/ambiguidade entre eles?

h) Qual a justificativa para não se constar na minuta de edital, na habilitação econômico-financeira, índice objetivo que nivele em patamar mínimo a aptidão econômica para cumprir as obrigações do futuro contrato, nos termos do Art. 69 da Lei 14133/2021?

i) *Igualmente, qual a justificativa para ausência de exigência de capital social mínimo para participação no Leilão, nos termos do art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021? Com efeito, a exigência de capital social mínimo se dá apenas para a constituição da SPE, como dispõe o subitem 27.2.5 da minuta do Edital.*

j) *Justificar porque não há previsão na minuta do contrato da utilização exclusiva do berço do píer a ser construído, sendo o regime de utilização a ser definido pela autoridade portuária, nos termos do subitem 2.2 da minuta do contrato, sendo que a Seção C- Engenharia prevê a sua utilização exclusiva pelo arrendatário?*

k) *Com relação à Seção III - da Limitação à Participação [no Leilão], as contribuições de p. 7 a 9 do relatório contribuições do ITG02 [à audiência pública] mencionam estudo de concorrência, encaminhado por e-mail à CPLA. Ele foi levado em consideração? Disponibilizar o referido estudo.*

49. *Em resposta aos questionamentos enviados, a Antaq encaminhou a esta Corte de Contas os documentos constantes das peças 26 a 34, especialmente a Nota Técnica 3/2024/CPLA (peça 27), dos quais destacam-se os aspectos a seguir expostos.*

50. *Com relação ao item “a” dos questionamentos, a Antaq, após contextualizar a necessidade de adaptação da minuta do edital, em virtude da entrada em vigor da Lei 14.133/2021, justifica que a despeito da simples troca da menção à lei de licitação anterior, Lei 8.666/1993, pela então em vigor, ressaltou que, por ocasião da realização de cada um dos processos licitatórios, houve a aprovação dos respectivos textos de edital por parte do Tribunal. No entanto, visando contemplar a objetividade e clareza do referido dispositivo normativo deste procedimento, a CPLA não se opôs à proposta de inclusão do texto sugerido, fazendo-se mencionar explicitamente a regência da Lei 8.666/1993, no caso de condenações que tiveram por fundamento esta última, antes da entrada em vigor da Lei 14.133/2021 (peça 27, p. 2).*

51. *No tocante ao item “b”, que reforça a necessidade de consulta, para fins de verificação da ocorrência dos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6 do edital, a lista de inidôneos, condenados pelo TCU, a CPLA argumenta que, a par da consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas (CEIS), que se encontra publicado no site <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603245-ceis>, este Cadastro já contempla as informações relativas às empresas declaradas inidôneas pelo TCU. De todo modo, a CPLA não se opôs que seja incluída a lista de inidôneos do TCU.*

52. *É importante frisar que, em consulta a ambas as listas, fazendo-se um filtro, no caso do CEIS, quanto ao órgão sancionador, a equipe da AudPortoFerrovia encontrou certa discrepância no quantitativo de empresas sancionadas. Enquanto no CEIS, tendo o TCU como órgão sancionador, foram encontradas 129 empresas; na lista do Tribunal, havia 152 empresas inidôneas, à data da consulta (realizada em 19/2/2024). Por essa razão, justifica-se que haja previsão explícita de consulta à lista de inidôneos desta Corte de Contas.*

53. *Com relação aos preceitos de concorrência do certame, destaca-se o subitem 12.3 do edital, que impõe restrição à ampla participação no certame de empresas, ou grupos econômicos, que tenham participação relevante no mercado de minério de ferro, nos limites do Complexo Portuário de Itaguaí-RJ, eis que tais empresas, ou grupos econômicos, somente poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outros proponentes que tenha apresentado proposta válida, in verbis:*

*12.3. Empresas ou grupos econômicos com **participação relevante** no mercado de minério de ferro no complexo portuário do Porto de Itaguaí só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida. (peça 17, p. 21) (grifamos)*

54. A CPLA da Antaq justifica que a restrição imposta tem por objetivo aumentar a competição dentro do mercado relevante e evitar possíveis abusos decorrentes de posição dominante no referido mercado (peça 27, p. 2).

55. Segundo a Nota Técnica 3/2024/CPLA (peça 27, págs. 2-3), o Relator do Processo SEI 50300.000421/2023-29, ao analisar este ponto, em seu Voto, concluiu pelo caminho adotado no subitem 12.3 do Edital, como segue:

15. Dessa forma, manifesto minha convicção de que deve haver, sim, limitação para que empresas já detentoras de contratos de arrendamento/autorização, com participação no mercado de movimentação de minério de ferro no complexo portuário do Porto de Itaguaí possam somente participar do certame apenas em caso de não haver proposta válida de outras empresas, com o fito de estimular a concorrência.

16. Portanto, seguindo as diretrizes da Lei nº 12.529/2011, que prevê, em seu art. 36, § 2º, que é presumida a posição dominante sempre que uma empresa controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, entendo que empresas ou grupos econômicos com participação de mercado acima de referido limiar no mercado de minério de ferro na área de influência do Porto de Itaguaí só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro proponente que tenha apresentado proposta válida, estendendo-se essa regra às sociedades controladas, controladoras, coligadas e sujeitas ao mesmo controle comum.

17. À parte das definições da Lei nº 12.529/2011, faz-se pertinente pontuar as condições específicas dos terminais contíguos ao ITG02.

18. O terminal Companhia Portuária Baía de Sepetiba (CPBS) faz parte do Grupo Vale S.A., o qual também possui o Terminal de Uso Privado Ilha Guaíba na Baía de Sepetiba (TIG), que se encontra igualmente no complexo portuário do Porto de Itaguaí. Sobre essa situação, três pontos merecem esclarecimento: primeiro, o arrendamento da Vale. S.A. no Porto de Itaguaí não apresenta um cenário de provável saturação no curto prazo, conforme demonstraram os estudos realizados pela Infra S.A.; segundo, o TIG, sendo um Terminal Privado, ainda que atinja elevados níveis de saturação, dispõe de legislação muito mais branda para a realização de investimentos e ampliações necessárias e; terceiro, a Vale S.A. atua de forma verticalizada no mercado de minério de ferro, sendo que a dedicação de seus terminais para cargas de terceiros observam uma lógica empresarial diversa da esperada, podendo impor custos acima do esperado aos demais agentes de mercado que desejam escoar suas cargas pelo CPBS ou TIG.

19. O terminal TECAR, arrendado à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), apresenta características de saturação e de verticalização semelhantes àquelas do caso descrito acima, com o adendo de que foi pactuada, em setembro de 2015, o Quinto Aditivo ao Contrato C-DEPJUR 054/97, o qual previa uma vultuosa ampliação e modernização do TECAR a ser iniciada em 2019, somando investimentos superiores a 1,6 bilhões de reais, não tendo sido, no entanto, iniciada até o momento.

20. É inevitável, também, trazer à baila a discussão sobre a dinâmica do mercado de minério de ferro como um todo. As empresas verticalizadas e as que atuam como tradings (controlando o terminal portuário) dispõem da capacidade de capturar a oferta de minério de ferro nacional para exportação, de forma a exportá-lo como se fosse de sua propriedade. É dizer, é possível que a empresa verticalizada opere no mercado de forma a tornar a exportação por suas concorrentes menos vantajosa do que a venda direta à empresa verticalizada. Esse movimento, ainda que não seja ilegal por si só, acarreta em concentração e limita a atuação dos demais agentes de mercado, além de poluir os dados sobre movimentação de "carga própria".

21. Por essa razão, opino pela inclusão da seguinte cláusula na minuta de Edital:

22.14. *Empresas ou grupos econômicos com participação no mercado de minério de ferro na área de influência do Porto de Itaguaí só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.*

22.14.1. *A regra prevista no item 22.14 se estende às sociedades Controladas, Controladoras, Coligadas, e sujeitas ao mesmo controle comum. (peça 27, p. 2-3)*

56. *Concluiu, ainda, a Nota Técnica 3/2024/CPLA (peça 27, p. 3), que a proposta foi submetida à deliberação da Diretoria Colegiada e aprovada, conforme consignado no subitem 5.2.1 do Acórdão 424-2023-ANTAQ.*

57. *Assim, quanto à fundamentação para a adoção da restrição de participação no leilão de empresas ou grupos econômicos com participação relevante no mercado de minério de ferro no complexo portuário do Porto de Itaguaí, prevista nos itens 12.3 e 12.4 da minuta de edital, a Antaq respondeu que no âmbito das competências daquela Agência Reguladora, bem como da legislação que dispõe sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica (Lei 12.529/2011), a restrição está devidamente fundamentada, haja vista que os atuais arrendatários do Porto de Itaguaí detêm juntos 63% (25% CSN e 38% Vale) de participação de mercado na movimentação de minério de ferro no Estado do Rio de Janeiro.*

58. *Nesse sentido, cumpre ressaltar trecho do voto do Diretor Relator daquela Agência no âmbito do processo que trata da desestatização em epígrafe, posteriormente aprovado, nos termos do voto, mediante deliberação da respectiva Diretoria Colegiada:*

15. *Dessa forma, manifesto minha convicção de que deve haver, sim, limitação para que empresas já detentoras de contratos de arrendamento/autorização, com participação no mercado de movimentação de minério de ferro no complexo portuário do Porto de Itaguaí possam somente participar do certame apenas em caso de não haver proposta válida de outras empresas, com o fito de estimular a concorrência.*

16. *Portanto, seguindo as diretrizes da Lei nº 12.529/2011, que prevê, em seu art. 36, § 2º, que é presumida a posição dominante sempre que uma empresa controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, entendo que empresas ou grupos econômicos com participação de mercado acima de referido limiar no mercado de minério de ferro na área de influência do Porto de Itaguaí só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro proponente que tenha apresentado proposta válida, estendendo-se essa regra às sociedades controladas, controladoras, coligadas e sujeitas ao mesmo controle comum.*

59. *Com relação à falta de um estudo concorrencial que ampare a tomada de decisão da Antaq, a CPLA, em resposta ao subitem “1.e” do Ofício de Requisição 82/2023-AudPortoFerrovia (peça 42, p. 5), justifica que ela própria, ao analisar as contribuições recebidas na Audiência Pública 01/2023, elaborou comentários sobre a inclusão da referida regra de limitação na participação de empresas com participação relevante, conforme itens 15 a 17 da Nota Técnica 36 (SEI 1976814), in verbis:*

15. *Acerca da inclusão de regra que delimite a participação de empresas detentoras de mercado relevante, destaca-se o trecho de contribuição oriunda de audiência pública que fomentou o debate:*

É de interesse público que o arrendamento seja operado com eficiência e segurança e que os serviços sejam prestados de forma competitiva. Nessa esteira, cabe estabelecer regras que evitem a concentração de mercado, de modo a permitir a ampliação do número de players do setor portuário. Não faria sentido admitir a participação de empresas que já dispõem de arrendamentos portuários e (ou) já têm as suas necessidades de exportação plenamente atendidas por outros mecanismos (como,

por exemplo, a celebração de contratos de longo prazo com outros terminais). Caso contrário, estar-se-ia admitindo a indevida concentração concorrencial.

16. Dentro desse contexto, a título informativo, ou seja, sem adentrar no mérito da questão, destaca-se, com base nos dados do Painel do Estatístico Aquaviário da Antaq, a participação de mercado dos atuais operadores portuários de minério de ferro no Estado do Rio de Janeiro:

Terminal	Total de Movimentação Portuária - 2022 (ton)	Share (%)
Vale (Arrendamento + TUP TIG)	15.077.957	38%
Csn Mineração	9.880.691	25%
Porto do Açu (Terminal de Minério)	7.639.204	19%
Porto Sudeste do Brasil S.A.	6.413.202	16%
Tecon Sepetiba	340.307	1%
Terminal Thyssenkrupp	223.216	1%
Porto do Açu (Terminal TMULT e TCAR)	85.041	0%

17. Visualiza-se, desse modo, que os atuais arrendatários do Porto de Itaguaí detêm juntos 63% de participação de mercado na movimentação de minério de ferro no Estado do Rio de Janeiro. (peça 27, p. 5)

60. A partir dessa análise, o Diretor Relator do processo 50300.000421/2023-29 proferiu seu voto, como transcrito acima, favorável à inclusão do texto que restringe a participação de empresas com participação relevante, como consta do subitem 12.3 do edital.

61. Ainda, em sua resposta à diligência, a CPLA acrescentou que o seu entendimento é de que, sob o amparo das competências da própria Antaq, somado à legislação que regulamenta o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, incluindo-se medidas de prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, a restrição à participação no leilão das empresas ou grupo econômicos com participação relevante no mercado de minério de ferro, dentro da área de influência do Porto de Itaguaí-RJ, encontra-se devidamente fundamentada (peça 27, p. 7).

62. No tocante aos critérios e parâmetros previstos no edital para fins de habilitação econômica-financeira, a equipe da AudPortoFerrovia questionou o Poder Concedente a respeito da falta de exigência de documentos que comprovem a situação patrimonial e econômica-financeira, bem como a falta de índice objetivo e de parâmetros que demonstrem a aptidão econômica das licitantes, a exemplo da exigência de capital mínimo, ou patrimônio líquido mínimo, como preceituam o Art. 69, I e §4º, da Lei de Licitações.

63. Sobre esse aspecto, a Nota Técnica 3/2024/CPLA (peça 27, p. 4) esclareceu que o subitem 19.9 do edital exige apenas uma autodeclaração dos licitantes que “dispõe de recursos financeiros próprios ou de terceiros, como financiamentos, suficientes para cumprir as obrigações de aporte necessários à consecução do objeto do Arrendamento” (modelo 12 do edital – Declaração de Capacidade Financeira).

64. O Poder Concedente justificou-se, argumentando que a lei de regência do certame seria a Lei 12.815/2013 e que a Lei de Licitações aplicar-se-ia de forma subsidiária, de sorte que o objetivo da Lei dos Portos é estabelecer regras que disciplinem aspectos específicos sobre os procedimentos licitatórios destinados à concessão, arrendamento portuário e uso temporário das instalações nos portos, conforme seu capítulo II. Contudo, a Lei de Licitações, apesar de qualificada pelo Poder Concedente como subsidiária, é abrangente com relação às regras que disciplinam os aspectos relevantes em quaisquer contratações pela Administração Pública. De modo, que não é uma

questão de antinomia, muito menos de lacuna normativa, mas sim de complementariedade entre essas normas, o que não faculta, nem dispensa seu atendimento, tendo em vista se tratar de normas de ordem pública.

65. O Poder Concedente argumentou ainda que, pelo fato de a prática comum ser a criação de novas empresas pelos licitantes para participação das licitações de arrendamentos, tal situação de certa forma dificultaria a efetividade da consulta objetiva a indicadores contábeis.

66. Segundo a Nota Técnica 3/2024/CPLA, Antaq (peça 27, p. 4), como medida alternativa à análise da situação patrimonial e da capacidade econômico-financeira da licitante via relatórios contábeis, tem sido prática recorrente nos editais de licitação de arrendamentos, elaborados pela Antaq, a inclusão de exigência de integralização mínima de capital social, a saber, o subitem 27.2.5 do edital:

27.2.5. Comprovação da subscrição de capital social inicial mínimo no valor de R\$ 546.224.937,30 (quinhentos e quarenta e seis milhões, duzentos e vinte e quatro mil, novecentos e trinta e sete reais e trinta centavos bem como da integralização de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) desse capital social em moeda corrente nacional.

67. O Poder Concedente complementa sua justificativa com transcrição de excerto do Ato Justificatório do ITG02, em que explica que a exigência de capital social é diretriz padrão do MPOR, sendo adotada como critério de comprovação da capacidade econômico-financeira, in verbis:

22.1. Primeiramente, acerca da justificativa dos valores definidos como necessários para a composição do capital social, é salutar definir a importância que o capital social possui para o início das atividades de uma empresa.

22.2. Geralmente, no começo de suas atividades operacionais, as companhias ainda não detêm uma carteira de clientes suficientemente grande para cobrir os custos e despesas inerentes ao negócio. Nesse ponto, os investimentos dos proprietários, integralizados como capital social, são vitais para a manutenção e a efetivação das operações.

22.3. Tendo esse princípio como justificativa, a obrigatoriedade de que o capital social seja de, no mínimo, 20% do Capex ou o equivalente a 12 meses de aluguel, possui relação direta com esse princípio, pois permite que o futuro Arrendamento Portuário possa se estabilizar, notadamente nos primeiros anos de atividade.

22.4. Esse motivo, qual seja, a exigência de capital social mínimo e, conseqüentemente, de sua integralização parcial após a celebração do Contrato, torna-se ainda mais relevante e pertinente quando os serviços são estabelecidos através de políticas públicas, precedidos de Licitação.

22.5. Isso porque a concretização da oferta de tais serviços, isto é, a efetiva capacidade de se colocarem operação, passa a fazer parte do planejamento do setor, inclusive sendo considerada em futuras tomadas de decisões acerca de outros empreendimentos.

22.6. Assim, entende-se como imprescindível a exigência de um capital social mínimo, conforme valores definidos (20% do Capex ou 12 meses de aluguel), bem como a sua parcial integralização após a celebração do Contrato, de modo a não comprometer a saúde financeira do Contrato de Arrendamento, principalmente nos primeiros anos de atividade, fato que vai ao encontro do planejamento definido para o setor, ou seja, do interesse público.

22.7. Entende-se que percentual adequado de integralização é de 50%. A fixação deste percentual decorreu de contribuições encaminhadas em Audiência Pública. Uma delas foi feita pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia, que expôs a importância de se garantir disponibilidade financeira para cumprimento das obrigações iniciais do Contrato. Por outro lado, aduziu que a obrigação de integralização total implica uma disponibilidade de caixa considerável, que pode afastar eventuais licitantes.

22.8. Assim, a integralização parcial do Capital Social, com integralização do restante em prazo razoável a ser estabelecido pela agência, pode garantir, a um só tempo, maior disputa no certame e estabilidade financeira do vencedor do certame.

68. Nada obstante, em resposta ao item “i” dos questionamentos, a CPLA esclareceu que a exigência de capital social mínimo não se restringe apenas à hipótese de criação de uma SPE para explorar o arrendamento portuário, mas também nos casos da própria licitante-adjudicatária o fazer diretamente, sem constituir SPE para isso (peça 27, p. 8).

69. A equipe da AudPortoFerrovia questionou também, no item “1.f” do Ofício de Requisição 0082/2023-AudPortoFerrovia, a respeito da previsão do subitem 12.3.6 da minuta de contrato, que supostamente inclui a responsabilização tácita do Poder Concedente, por passivos não conhecidos até a assunção da área, levantados por laudo ambiental produzido por consultoria ambiental independente contratada pelo arrendatário, sem respeitar os princípios do devido processo legal e do contraditório.

70. A CPLA, por meio da Nota Técnica 3/2024/CPLA, esclareceu que não se trata de aprovação tácita do laudo ambiental, produzido pela referida consultoria, que tenha levantado eventualmente passivos até então não conhecidos. Na verdade, a excepcionalidade para a aprovação tácita é com relação exclusivamente à contratação da empresa de consultoria e não com relação ao conteúdo do laudo ambiental. Este, por sua vez, segundo a CPLA, tramitará, passando pela apreciação da Antaq e, também, caso necessário, pelos órgãos ambientais competentes (peça 27, p. 7).

71. A equipe de fiscalização pediu justificativa também a respeito de aparente contradição dos subitens da matriz de riscos 13.1.20 e 13.2.4 que consta da minuta do contrato, a saber:

13 Alocação de Riscos

13.1 Com exceção das hipóteses previstas neste Contrato, a Arrendatária é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados ao Arrendamento, inclusive, mas sem limitação, pelos seguintes riscos:

13.1.20 Atraso na obtenção das licenças federais, estaduais e municipais, inclusive licenças relacionadas especificamente com a Área do Arrendamento, quando não houver estipulação de prazo máximo legal ou regulamentar para sua emissão pelas autoridades competentes;

(...)

13.2 A Arrendatária não é responsável pelos seguintes riscos relacionados ao Arrendamento, cuja responsabilidade é do Poder Concedente:

13.2.4 Atraso ou paralisação das Atividades decorrentes da demora ou impossibilidade da obtenção das licenças ambientais da instalação portuária em razão da inexistência ou cassação das licenças ambientais do Porto Organizado, bem como do descumprimento das condicionantes nelas estabelecidas; (grifamos)

72. Em relação ao item “1.g” dos questionamentos do Ofício de Requisição 82/2023-AudPortoFerrovia, o Poder Concedente esclareceu que a sua responsabilidade contratual específica, cujos efeitos levem ao atraso ou à paralisação de atividades por falta de licenças ambientais de instalação portuária, dizem respeito a implicações por conta da inexistência, ou até mesmo cassação de licenças ambientais de responsabilidade do Porto Organizado, ou seja, que sejam de atribuição da Autoridade Portuária, nos termos do subitem 13.2.4. Nos demais casos, que seriam de responsabilidade de obtenção das licenças ambientais pelo arrendatário, eles estariam contemplados no subitem 13.1.20 da alocação de riscos contratuais (peça 27, p. 8).

73. Por fim, cumpre destacar a resposta ao item “i.j” dos questionamentos, na qual a CPLA demonstrou entendimento no sentido que é recomendável a adição de subcláusula à minuta do contrato do ITG02 a fim de informar que o novo píer será de uso exclusivo do futuro arrendatário.

Análise da AudPortoFerrovia

74. A partir das respostas aos questionamentos efetuados quanto à adequação das minutas jurídicas, vale a pena aprofundar a análise de alguns pontos.

75. Acerca da ausência de menção aos condenados sob a vigência da Lei 8.666/1993 no subitem 12.1.2 da minuta de edital, da falta de consulta à lista de inidôneos do TCU para verificação das ocorrências constantes nos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6 e da ausência de previsão expressa de utilização exclusiva do píer a ser construído pelo futuro arrendatário, no relatório preliminar de fiscalização foi elaborada proposta no sentido de que a agência reguladora:

a) incluisse, para verificação das ocorrências constantes nos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6 da minuta do edital, consulta à lista de inidôneos do TCU, condenados com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU;

b) incluisse, em relação ao subitem 12.1.2 da minuta de edital, a menção aos participantes que foram condenados sob a vigência da antiga lei de licitações, Lei 8.666/1993, dentre aqueles que não poderão participar do certame; e

c) estabelecesse, expressamente, nas minutas jurídicas, a exclusividade de uso do píer a ser construído pelo futuro arrendatário.

76. Contudo, na resposta acostada à peça 89, a Agência não se opôs às alterações sugeridas e se comprometeu a realizá-las.

77. Nesse contexto, propõe-se deixar de determinar à Antaq, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a:

a) em relação ao subitem 12.1.2 da minuta de edital, incluir a menção aos participantes que foram condenados sob a vigência da antiga lei de licitações, Lei 8.666/1993, dentre aqueles que não poderão participar do certame; e

b) incluir, para verificação das ocorrências constantes nos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6 da minuta do edital, consulta à lista de inidôneos do TCU, condenados com base no art. 46 da Lei 8443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU.

78. De forma semelhante, propõe-se deixar de recomendar à Antaq, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a estabelecer, expressamente, nas minutas jurídicas, a exclusividade de uso do píer a ser construído pelo futuro arrendatário.

79. Outro aspecto digno de aprofundamento remete à regra do subitem 12.3 do edital que impõe restrição à ampla participação de empresas no leilão.

80. A referida regra estabelece que empresas, ou grupos econômicos, que detenham participação relevante no mercado de minério de ferro, no complexo portuário do Porto de Itaguaí-RJ, somente poderão ser declarados vencedores no caso de não haver outro proponente que o faça.

81. A justificativa do Poder Concedente recai sobre o objetivo de buscar ampliar a competição dentro desse mercado relevante e evitar possíveis abusos como efeito do exercício de posição dominante por esses agentes. Contudo, não há nos autos, nem foi apresentado, estudo

concorrencial que traga elementos concretos sobre o risco ou a iminência de tais práticas abusivas à concorrência.

82. O que se tem, na verdade, e foi demonstrado pela CPLA, por ocasião da sua análise à contribuição da Audiência Pública 01/2023 é justamente uma concentração do mercado de movimentação de minério de ferro, a partir da exploração de terminais portuários dentro do Complexo Portuário de Itaguaí-RJ, que gira em torno de 63% de participação dos grupos econômicos Vale S.A. e da Companhia Siderúrgica Nacional S.A. (CSN) (peça 27, p. 5).

83. Cabe ressaltar que, em situações análogas, em termos de concentração de participação no mercado, em outras licitações de arrendamentos portuários, conduzidos pelo Poder Concedente, a mera constatação da existência de concentração no mercado relevante nem sempre foi motivo para restrição de ampla participação no certame, pois, conforme sua justificativa usual, a concentração de mercado a priori não presume nenhum ilícito às práticas concorrenciais, o que pode ser combatido, caso ocorra algum abuso, com a estrutura e os instrumentos jurídicos existentes no Sistema de Defesa da Concorrência.

84. Nada obstante, reconhece-se que a dinâmica do mercado de movimentação de minério de ferro, especialmente dentro da realidade do Complexo Portuário de Itaguaí-RJ, possui aspecto crítico, no sentido de que a posição dominante dessas empresas verticalizadas, e as que atuam como trading no controle desses terminais portuários, como bem ressaltou o Diretor-Relator do processo na Antaq, permeia a possibilidade de captura da oferta de minério de ferro com influência especialmente sobre pequenas e médias empresas mineradoras, que não têm acesso direto à intermediação de movimentação de cargas para exportação, o que faz com que as empresas que concentram e verticalizam a produção e a movimentação portuária exportem o produto como se delas fossem.

85. Essa dinâmica possibilita que a exportação direta pelas pequenas e médias empresas seja menos vantajosa do que a venda da sua produção de minério para as empresas, ou grupos econômicos, verticalizados, o que traz um iminente risco de distorção e de restrição à competição nesse segmento.

86. Com isso, alinhando-se ao propósito de que o futuro terminal ITG02 priorize a movimentação de cargas de terceiros, dando possibilidade efetiva que a produção das pequenas e médias mineradoras escoem a exportação diretamente por ele, há de se concordar com a imposição da restrição estabelecida no subitem 12.3 do edital do terminal ITG02.

87. No tocante à possibilidade de inclusão na seção I do capítulo I do edital da definição do significado de “participação relevante no mercado de minério de ferro”, é importante tecer as seguintes considerações.

88. A expressão “participação relevante” não está sedimentada em nenhum dispositivo do Sistema de Defesa da Concorrência, nem que se saiba em outra referência doutrinária do direito da concorrência. O que existe na Lei, em verdade com definição no seu Art. 36, §2º, é o de “posição dominante” e a referência à mercado relevante, como o conceito a seguir:

Lei 12.529/2011, Art. 36, § 2º Presume-se **posição dominante** sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20 (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia. (grifamos)

89. Desse modo, a utilização da expressão “participação relevante”, na verdade, presume-se tratar de uma aglutinação e sintetização de dois conceitos distintos, o de posição dominante somado ao de mercado relevante, tendo sido introduzido no contexto do edital do ITG02 sem maiores explicações.

90. Sendo assim, coube, no relatório preliminar (peça 53), recomendar à Antaq no sentido que fizesse os ajustes necessários a tornar mais claro o conceito de “participação relevante” ou que, alternativamente, alinhasse a restrição imposta aos conceitos contidos nas normas do Sistema de Defesa da Concorrência.

91. Submetido o relatório preliminar aos comentários dos gestores daquela Agência, houve manifestação favorável à adequação, razão pela qual propõe-se, no presente, deixar de recomendar à Antaq, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a incluir na Seção I do Capítulo I do Edital a definição da expressão “participação relevante no mercado de minério de ferro”, ou, alternativamente, alterar o subitem 12.3 do edital de modo a tornar mais clara a sua redação, alinhando-se aos conceitos de “posição dominante” e “de mercado relevante”, contidos nas normas do Sistema de Defesa da Concorrência.

92. Outro ponto identificado pela equipe da AudPortoFerrovia como oportunidade de aperfeiçoamento do edital diz respeito à demonstração da aptidão econômica dos licitantes do leilão para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato.

93. A Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), no seu Art. 69, estabelece que tal demonstração deve se dar de forma objetiva, com base em coeficientes e índices econômicos previstos no edital, tendo como meios de comprovação restritos aos próprios demonstrativos contábeis dos 2 últimos exercícios e da certidão negativa de ações de falência.

94. Excepcionalmente, o referido dispositivo prevê, na falta desses meios de comprovação, a faculdade de a Administração exigir declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, atestando o atendimento do licitante aos requisitos objetivos de coeficientes e índices econômicos exigidos no edital, assim, dispondo o Art. 69, §2º, da Lei 14.133/2021.

95. Acontece que o edital do terminal ITG02, no subitem 19.9, para fins de habilitação econômica exige apenas uma autodeclaração dos licitantes, afirmando que dispõem de recursos financeiros suficientes para cumprir as obrigações estabelecidas no contrato para cumprimento do objeto do Arrendamento.

96. O Poder Concedente argumenta ainda que o critério objetivo estabelecido no edital para dimensionamento da capacidade econômica do futuro arrendatário está estabelecido no subitem 27.2.5 do edital, onde se exige a comprovação de subscrição de capital social inicial mínimo de R\$ 546.224.937,30, tendo a adjudicatária obrigação de integralizar pelo menos 50% como providência prévia à celebração do contrato.

97. O problema é que tal exigência nada tem a ver com a etapa de habilitação econômica para participar da licitação, mas com uma etapa posterior, já tendo sido adjudicado o objeto da licitação a seu vencedor, quando daí se exige subscrição e integralização mínima de capital social.

98. Cumpre registrar que a exigência de habilitação econômico-financeira pela Lei de Licitações não é mera letra morta. Ao contrário, tem o propósito de mitigar os riscos de que o vencedor da licitação, por motivos econômicos e financeiros, não seja capaz de cumprir com o objeto, restando inadimplente e trazendo efeitos adversos e sérios prejuízos na execução do contrato.

99. Outro argumento da CPLA, na Nota Técnica 3/2024/CPLA, Antaq (peça 27, p. 4), é o de que a norma que regula os procedimentos licitatórios dos arrendamentos portuários é a Lei 12.815/2013 e que, por isso, a Lei de Licitações possui aplicação apenas subsidiária.

100. Registre-se que não se nega a configuração da estrutura normativa de regência dos procedimentos licitatórios no setor portuário. Acontece que, a despeito da norma de regência especial ser a Lei 12.815/2013, esta não disciplina todos os assuntos que envolvem um processo de

contratação nesse setor. A norma subsidiária, portanto, no caso, a Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não só pode, como deve ser aplicada, o que é o caso quando o assunto é a habilitação econômico-financeira dos licitantes.

101. Nada obstante o critério legal, a dinâmica do setor portuário, especialmente quanto aos aspectos envolvidos nos processos de desestatização, apresenta peculiaridades que não podem ser desconsideradas, sob pena da burocracia normativa não gerar seus efeitos desejáveis e, além disso, prejudicar outras questões afetas, a exemplo do caráter competitivo dos certames.

102. Com efeito, a aplicação do comando do Art. 69 da Lei 14.133/2021 nas licitações destinadas ao arrendamento de terminais portuários demanda uma análise detida, em que é fundamental a participação dos vários stakeholders setoriais, a fim de estabelecer a forma com que tal aplicação levará ao melhor equilíbrio possível entre a mitigação dos riscos e o princípio da competitividade, previsto no Art. 5º da mencionada lei.

103. Considerando que os procedimentos atualmente adotados pela Antaq nos editais têm, de fato, obtido êxito em atingir o objetivo delineado no normativo em destaque, se mostra contraproducente, no caso concreto do ITG02, interromper seu curso regular para promover os estudos e os escrutínios públicos necessários.

104. Sendo assim, cabe recomendar à Antaq que promova os estudos e os escrutínios públicos necessários para aplicar, nos próximos editais de licitação de arrendamentos portuários, para fins de habilitação econômico-financeira, o comando do Art. 69 da Lei 14.133/2021.

IV. Consulta e audiência públicas

105. Por meio do Aviso de Audiência Pública 1/2023, a Antaq alertou que faria consulta e audiência pública, com o intuito de obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato, documentos técnicos e seus respectivos anexos), visando à realização de certame licitatório para o arrendamento do terminal ITG02.

106. Nesse sentido, o período do escrutínio público para o recebimento de contribuições foi estabelecido de 10/4/2023 a 24/5/2023, tendo sido realizada a audiência pública, com o objetivo de fomentar a discussão e esclarecer eventuais dúvidas sobre o ato normativo em epígrafe, no dia 19 de maio de 2023, conforme Deliberação 31/2023, do Diretor-Geral da Antaq.

107. As contribuições foram dirigidas à agência reguladora exclusivamente por meio e na forma do formulário eletrônico disponível no sítio eletrônico <<https://www.gov.br/antag/pt-br>>. Caso o interessado não dispusesse dos recursos necessários para o envio das contribuições, poderia fazê-lo utilizando computador da Secretaria-Geral da autarquia, no caso de Brasília, ou de suas unidades regionais.

108. Para o certame em comento, foram disponibilizados ao público, por ocasião da audiência, os estudos completos (Seções A-F); ilustrações com a delimitação da área, layout geral e ilustração conceitual; ato justificatório e seus anexos, minutas do edital e do contrato (<https://web3.antag.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/PaginaPrincipal.aspx?Menu=Inicio>).

Análise da AudPortoFerrovia

109. Conforme os termos do Art. 11, § 3º, do Decreto 8.033/2013 c/c o Art. 2º do Decreto 10.762/2021 e a Resolução Antaq 56/2021, haja vista o valor estimado do contrato, foram realizadas consulta e audiência públicas, dentro dos prazos estabelecidos na legislação aplicável.

110. Ademais, observa-se que, em consonância com deliberações anteriores desta Corte, especialmente o item 9.3.1 do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e o item 9.1.1 do Acórdão 122/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, posteriormente integrados ao regramento interno da Antaq, no âmbito da Resolução Antaq

6.455/2018, aquela Agência disponibilizou como documentos da audiência pública as informações técnicas, econômico-financeiras e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, bem como os anexos constantes do Ato Justificatório, de forma que a sociedade pudesse compreender claramente os objetivos, metodologias e escolhas do Poder Concedente.

111. Com relação às opiniões colhidas na audiência pública, registra-se que foram realizadas cerca de sessenta contribuições para o projeto, que foram individualizadas e analisadas.

112. Contudo, nota-se que algumas contribuições foram indeferidas sem que fosse expresso o mérito pelo qual tais indeferimentos ocorreram, em desacordo com o Art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018:

Art. 9º Deverá ser elaborado documento único contendo o posicionamento da área técnica ou da comissão de licitação, conforme o caso, sobre o acatamento ou rejeição, devidamente justificados, das críticas e contribuições apresentadas tanto na Audiência Pública quanto na Consulta Pública.

113. Ao ser questionada sobre a ausência de motivação expressa para o indeferimento dessas contribuições, a Antaq afirmou que as contribuições respondidas como “indeferidas, conforme Acórdão 424-2023-ANTAQ” ainda não haviam sido apreciadas pela CPLA por estarem em análise no Ministério de Portos e Aeroportos.

114. Com efeito, tais manifestações que carecem de um melhor detalhamento foram, resumidamente, no sentido de (peça 16):

a) os prazos previstos para a realização dos investimentos, para o início das operações, bem como para a exigibilidade da movimentação mínima exigida (MME) serem insuficientes, haja vista se tratar de um greenfield de grande dimensão e os prazos para obtenção dos licenciamentos necessários;

b) a MME exigida, 91,4% da micro demanda prevista, ser excessivamente elevada frente a outros arrendamentos, a exemplo do STS10, do STS52 e SUA07, estando muito próximo da capacidade máxima do ITG02;

c) inexistir previsão expressa, na minuta contratual, de exclusividade da futura arrendatária para o uso do novo píer a ser por ela construído;

d) haver subdimensionamento do capex, bem como a necessidade de serem realizados ajustes no projeto conceitual para incluir itens omissos;

e) não ser necessária a imposição de restrições à participação de terminais já instalados e quanto ao número de consorciados que eventualmente venham a apresentar proposta;

f) limitar a participação no certame apenas de grupos econômicos com participação de mercado acima de 40%;

g) a prancha média geral e o tempo não operacional estabelecidos para o projeto necessitarem de ajustes a menor; e

h) omissão de custos operacionais relacionados a água de aspersão e combustíveis, lubrificantes e/ou aluguel de equipamentos não previstos no capex, como retroescavadeiras, caminhões, tratores, guindastes, entre outros.

115. Com relação aos itens “a” e “d”, é possível observar que, na realidade, promoveu-se a alteração do prazo do arrendamento de 25 para 35 anos, a revisão dos itens do capex e seus respectivos custos, bem como do prazo para início das operações para 5 anos, anuindo, portanto, às sugestões.

116. *Com relação ao demais pontos, malgrado não vislumbre pertinência do mérito das questões levantadas, faz-se necessário que, em obediência ao princípio da transparência, a agência reguladora divulgue a devida fundamentação para o indeferimento das contribuições.*

117. *Deveras, o documento com a análise do escrutínio público deve publicizar a decisão da agência tanto para o primeiro caso quanto para o segundo, de forma que a sociedade tome ciência do trilha a que se direciona o certame licitatório.*

118. *Nesse sentido, no relatório preliminar, foi elaborada proposta para que a Antaq publicasse em seu sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 1/2023 o documento de análise das contribuições contemplando as alterações promovidas, bem como a motivação para o indeferimento das manifestações em que constam apenas a menção ao Acórdão 424-2023-ANTAQ, conforme preceitua o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018.*

119. *Como resposta, por meio dos comentários dos gestores (peça 89), a Antaq discorreu sobre o funcionamento do processo de trabalho relacionado às contribuições à audiência pública, afirmando que revisitar a análise das contribuições cujas respostas já foram aprovadas pela Diretoria e publicadas no site da Antaq lhes parece contraproducente, porquanto adicionaria mais etapas de análise e deliberação ao fluxo processual.*

120. *Tais comentários receberam análise mais aprofundada na seção II.2 do capítulo que trata especificamente dos comentários dos gestores. No entanto, desde já, esclarece-se que não se trata da realização de nova análise sobre as contribuições apresentadas, mas tão somente da necessidade de tornar pública a motivação (exposição dos motivos de fato e de direito) de cada indeferimento.*

121. *Nesse sentido, as contribuições cujas motivações para o deferimento ou indeferimento já haviam sido publicadas, já estão de acordo com o critério (art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018) e não necessitam alteração.*

122. *Diante do exposto, propõe-se **determinar à Antaq que publique em seu sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 1/2023 o documento de análise das contribuições contemplando a motivação para o indeferimento das manifestações em que constam, como justificativa, apenas a menção ao Acórdão 424-2023-ANTAQ, conforme preceitua o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018.***

123. *Por fim, tendo em vista as alterações promovidas nos documentos relativos à desestatização em apreço (EVTEA, minutas jurídicas etc.) após o escrutínio público, importa ressaltar que é desejável que tais documentos sejam disponibilizados aos eventuais interessados na página da Audiência Pública, como sugerido pela própria agência reguladora.*

124. *Assim, propõe-se, ainda, **recomendar à Antaq que publique no site da Audiência Pública os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU.***

V. Viabilidade técnica

125. *Dentro da modelagem das últimas licitações de arrendamento de terminais portuários, bem como no presente estudo, os documentos técnicos constituem-se de esquemas operacionais conceituais que embasam os investimentos e os gastos, principalmente, com manutenção e mão de obra. Adota-se como premissa que, definidos os critérios de desempenhos mínimos para os terminais, caberá aos licitantes ofertarem as soluções construtivas e operacionais que permitirão a maior movimentação de carga e eficiência do projeto.*

126. *Nesse sentido, descrevem-se adiante os principais aspectos técnicos que cercam o arrendamento em análise. Para tanto, consultou-se a primeira parte da Seção D – Operacional (peça 8) e partes da Seção C – Engenharia (peça 7).*

127. Conforme observado, o ITG02 está localizado no Porto de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, possui área de aproximadamente 348.937,00 m², sendo destinado à recepção ferroviária de graneis sólidos minerais, armazenagem e expedição para navios graneleiros, especialmente o minério de ferro.

128. Os aspectos operacionais usualmente considerados nos terminais aquaviários destinados à movimentação de graneis sólidos minerais, também considerados no estudo operacional são:

- a) consignação média;
- b) taxa de ocupação de berço;
- c) produtividade de berço (prancha média); e
- d) nível de serviço.

129. Para modelagem do arrendamento em tela, o documento utiliza-se de dados históricos de terminais portuários semelhantes no Porto de Itaguaí nas operações de graneis sólidos minerais.

130. Primeiramente, destaca-se a consignação média, entendida como a quantidade de toneladas que um navio carrega ou descarrega, em média, em determinado terminal portuário. Nesse sentido, no período de 2014 a 2021, esse indicador, para o perfil de carga sob análise, apresentou média de 180.685 toneladas por navio, com pouca variabilidade (Seção D – Operacional, peça 8, p. 2).

131. Para o projeto do ITG02, no entanto, foi observado que os terminais verticalizados, notadamente o da CPBS e o Tecar (CSN), apresentam consignações médias superiores. Tendo em vista que a demanda prevista para o terminal em análise está relacionada a cargas de terceiros, adotou-se, no projeto do ITG02, a consignação média de 164 mil toneladas, visto que não se vislumbra que as cargas cativas de terminais verticalizados estejam susceptíveis de serem disputadas pelo novo terminal (peça 51, p. 2).

132. Já a taxa de ocupação de berço refere-se à relação, em porcentagem, entre o tempo ocupado e o disponível de determinado berço, em um dado período. Dessa forma, as taxas de ocupação dos berços que operam graneis sólidos minerais no Porto de Itaguaí estão abaixo discriminadas:

Quadro 3. Taxa de ocupação dos berços

TAXA DE OCUPAÇÃO DOS BERÇOS							
ANO	Berço 101	Berço 102	Berço 401	Sudeste B1	Sudeste B2	TIG Berço Norte	TIG Berço Sul
2014	41,5%	90,2%	89,0%	-	-	61,8%	78,9%
2015	26,2%	82,6%	82,0%	3,0%	2,2%	70,6%	81,2%
2016	26,2%	89,1%	79,7%	3,6%	19,9%	71,6%	80,1%
2017	34,1%	72,0%	71,5%	11,1%	12,9%	65,5%	79,8%
2018	46,4%	79,1%	77,3%	4,9%	20,6%	68,1%	82,9%
2019	26,9%	84,6%	27,4%	6,7%	42,6%	16,3%	52,3%
2020	24,3%	82,5%	63,5%	8,1%	51,1%	33,7%	62,9%
2021	33,7%	85,6%	71,0%	16,6%	32,4%	39,4%	67,7%
MÉDIA	32,4%	83,2%	70,2%	7,7%	26,0%	53,4%	73,2%

Fonte: Seção D – Operacional, p. 3 (peça 8)

133. *Cumpra observar que os berços Sudeste B1 e B2, bem como os TIG, berço norte e berço sul, são operados por terminais de uso privado, sendo o primeiro pelo TUP Porto Sudeste e o último pelo TUP Terminal da Ilha Guaíba. Ademais, os berços 101 e 102 são operados pela Tecar CSN, que movimenta carga própria e de terceiros, e o berço 401, operado pela Companhia Portuária Baía de Sepetiba (CPBS), que no histórico recente tem movimentado apenas carga própria ou adquirida.*

134. *Nesse sentido, o estudo da operação do ITG02 projeta uma taxa de ocupação do berço próprio, a ser construído, de uso exclusivo, respeitadas as prioridades previstas em lei, de 50%, o que seria suficiente para atender à demanda prevista até o final do contrato (Seção C – Engenharia, peça 7, p. 8).*

135. *Com relação à prancha média, o estudo dispõe que considera o volume de carga movimentado no berço por período, medido geralmente em toneladas/hora, diferenciando-se da prancha média operacional, que considera apenas o tempo de operação, e da prancha média geral, que considera todo o tempo atracado.*

136. *Destarte, constata-se os seguintes valores para o minério de ferro no Complexo Portuário de Itaguaí:*

Quadro 4. Prancha Média no período de 2015 a 2021

MINÉRIO DE FERRO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MÉDIA
Geral	2.465	2.686	3.850	3.791	3.565	3.040	3.211	3.257
Operacional	2.906	3.007	4.421	4.266	4.090	3.572	3.769	3.742

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Seção D – Operacional (peça 8, p. 2).

137. *Para o ITG02, a prancha média geral foi calculada em, aproximadamente, 4.876 toneladas por hora, utilizando-se como benchmark os indicadores de consignação média, média de tempo não operacional e prancha operacional do Porto Sudeste, em razão de ter a melhor eficiência do sistema operacional e por ser o terminal mais moderno da região (peça 46, p. 16 e Seção C – Engenharia, peça 7, p. 4).*

138. *Ademais, a referência para estabelecer a prancha média operacional, ou seja, a produtividade horária de embarque de minério de ferro no navio é o desempenho esperado de um shiploader móvel, com capacidade nominal mínima de 12.000 toneladas por hora, e os correspondentes sistemas de correias transportadores, torres de transferências, balança de fluxo, entre outros equipamentos, com capacidade nominal mínima de 12.000 toneladas por hora.*

139. *Outro parâmetro citado no estudo operacional é o Nível de Serviço, que é entendido como a relação entre o tempo de espera e o tempo de atendimento do navio (atracação, ocupação do berço e desatracação). Tal parâmetro serve como um proxy de eficiência dos serviços portuários, relacionando o tempo de espera antes e durante a manobra de atracação do navio com sua estadia e saída do complexo portuário.*

140. *Segundo a Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o nível de serviço considerado ideal gira em torno de 30%, isso porque níveis maiores podem indicar pagamento de sobrestadia de navios (demurrage) e níveis menores podem indicar a ociosidade da infraestrutura. Níveis acima de 100% indicam que o tempo de espera do navio é maior que o tempo de operação.*

141. *Para a movimentação de minério de ferro, os níveis de serviço observados no Complexo Portuário de Itaguaí foram os seguintes:*

Quadro 5. Histórico de nível de serviço de minério de ferro aos navios.

NÍVEL DE SERVIÇO DOS BERÇOS - GRANÊIS SÓLIDOS MINERAIS							
ANO	Berço 101	Berço 102	Berço 401	Sudeste B1	Sudeste B2	TIG Berço Norte	TIG Berço Sul
2014	267,2%	673,9%	307,4%	-	-	213,9%	407,7%
2015	131,8%	314,2%	218,8%	29,7%	26,6%	146,2%	266,6%
2016	205,5%	410,1%	254,7%	13,0%	70,9%	183,3%	264,9%
2017	79,8%	219,2%	176,2%	115,3%	30,2%	161,6%	190,2%
2018	186,5%	254,7%	234,2%	52,2%	75,3%	210,5%	255,8%
2019	144,1%	338,8%	165,0%	199,4%	120,5%	175,7%	415,0%
2020	120,9%	385,9%	176,7%	248,4%	215,9%	358,4%	230,0%
2021	216,4%	364,2%	234,6%	222,1%	138,5%	361,7%	383,1%
MÉDIA	169,0%	370,1%	221,0%	125,7%	96,8%	226,4%	301,7%

Fonte: Seção D – Operacional (peça 8, p. 3).

142. Ressalta-se que os níveis de serviço médios para quase todos os berços do Complexo Portuário ultrapassaram o valor de 100%, ou seja, o navio passou, em relação ao tempo de atendimento, o mesmo tempo, ou mais, esperando. Ademais, esse indicador chegou a atingir 673,9%, para o berço 2, o que indica um gargalo de infraestrutura aquaviária do referido Complexo Portuário.

143. Em síntese, os parâmetros esperados para o ITG02 são: consignação média do navio de 164 mil toneladas; prancha geral de embarque de 4.876 t/h; taxa de ocupação do berço de 50%; e nível de serviço de até 30% (peça 46, p. 17 c/c Seção C – Engenharia, peça 7, p. 8). A partir deles, a capacidade anual do sistema aquaviário do empreendimento foi estabelecida em 21,4 milhões de toneladas, sendo esta, também, a capacidade dinâmica total do terminal, o suficiente para atender à demanda projetada durante todo o horizonte contratual, cujo valor máximo, no cenário tendencial, é de cerca de 20 milhões de toneladas (peça 11, p. 20).

144. Por fim, cabe destacar que, conforme ato justificatório, a Movimentação Mínima Exigida (MME) não foi definida como parâmetro de desempenho do terminal, mas como um mecanismo de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e o arrendatário (peça 5, p. 18).

145. Em encontro a deliberação anterior desta Corte de Contas (Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), o estudo utilizou, para a determinação da MME, a metodologia do Value at Risk (VaR) histórico para um grau de confiança de 95%.

146. Para tanto, foram utilizados os dados de movimentação anual, de minério de ferro no Complexo Portuário de Itaguaí, no período de 2000 a 2021, disponíveis no Sistema Comex Stat, obtendo-se um VaR de 8,61%. Entende-se, destarte, baseado em dados históricos, com 95% de confiança, que a demanda real, em cada período, será, no máximo, 8,61% menor que demanda estimada.

147. Diante disso, o valor da MME, para cada ano, é calculado como sendo $(1 - VaR)$, equivalente a 91,39% aplicado sobre a demanda projetada de cada ano. O quadro a seguir expõe a Movimentação Mínima Exigida anual, de acordo com o estudo:

Quadro 6. Movimentação Mínima Exigida – MME (em toneladas) para área de arrendamento ITG02.

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME (VAR)

<i>Ano</i>	<i>Micro Demanda (Tendencial)</i>	<i>MME (VAR)</i>
1	0	0
2	0	0
3	0	0
4	0	0
5	0	0
6	6.140.010	5.611.408
7	12.542.534	11.462.730
8	18.793.230	17.175.294
9	18.866.861	17.242.586
10	18.941.099	17.310.433
11	19.015.949	17.378.838
12	19.091.415	17.447.808
13	19.134.313	17.487.013
14	19.177.411	17.526.400
15	19.220.709	17.565.971
16	19.264.208	17.605.725
17	19.307.909	17.645.664
18	19.335.926	17.671.269
19	19.364.027	17.696.950
20	19.392.211	17.722.708
21	19.420.478	17.748.541
22	19.448.829	17.774.452
23	19.518.008	17.837.675
24	19.587.686	17.901.354
25	19.657.867	17.965.493
26	19.728.553	18.030.094
27	19.799.750	18.095.161
28	19.817.302	18.111.203
29	19.834.886	18.127.273
30	19.852.501	18.143.371
31	19.870.147	18.159.498
32	19.887.825	18.175.653
33	19.930.004	18.214.202
34	19.972.361	18.252.912
35	20.014.896	18.291.785
<i>Redutor (alpha)</i>		8,61%

Fonte: Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 20).

148. *Cumpra ressaltar, quanto aos aspectos operacionais mencionados, que a obrigação contratual do futuro arrendatário é de atender, durante todo o prazo do arrendamento, a MME, conforme o quadro acima, a capacidade dinâmica anual de 21,4 milhões de toneladas, até o término do quinto ano de contrato, e a prancha média geral de 4.876 toneladas por hora, a partir do início do*

sexto ano de contrato. Os demais parâmetros foram utilizados em caráter referencial, para dimensionamentos do estudo.

Análise da AudPortoFerrovia

149. Considerando as informações apresentadas acima consoante estudo operacional, em especial no que concerne à prancha operacional média definida para o projeto, 5.548 toneladas por hora, por meio do Ofício de Requisição 84/2024 – AudPortoFerrovia (peça 41), questionou-se ao Ministério de Portos e Aeroportos a razão do dimensionamento da capacidade nominal dos equipamentos dos sistemas de embarque em torno de 12.000 t/h, a exemplo do carregador de navio (shiploader) e das correias transportadoras.

150. Nesse sentido, o Ministério apresentou os seguintes dados acerca de terminais observados que movimentam minério de ferro e suas respectivas eficiências do sistema de embarque (peça 46, p. 16):

CPBS (Temin), eficiência do sistema de embarque de 34%; TECAR (CNS), eficiência do sistema de embarque de 26%; Porto Sudeste, eficiência do sistema de embarque de 41%; e TIG - Terminal Ilha da Guaíba, eficiência do sistema de embarque de 33%;

151. A pasta ministerial concluiu, ainda, afirmando que:

Portanto, com base em indicadores históricos observados no setor, que demonstram como padrão em diversos terminais que movimentam minério de ferro, o percentual de eficiência reduzida quando comparada a outros tipos de carga, a INFRA S.A. optou por introduzir os fatores de eficiência específicos observados no dimensionamento do terminal ITG02. Sendo assim, foi necessário prever investimentos em equipamentos com capacidade de 12000 t/h para atender adequadamente a micro demanda projetada.

152. Adotou-se, assim, para o projeto do ITG02 a maior eficiência historicamente já observada nos terminais referenciados (Porto Sudeste em 2017), correspondente a cerca de 46% da capacidade nominal dos sistemas.

153. Outro aspecto relevante acerca do dimensionamento das operações do ITG02 refere-se à diferença da área do arrendamento (348.937m²) frente à área em que serão concentradas as operações (175.049 m²), de acordo com o projeto conceitual de engenharia (Seção C – Engenharia, peça 7, e peça 46, p. 18).

154. Questionado sobre esse aspecto, o Poder Concedente afirmou que a área disponibilizada para o arrendamento está alinhada com o instrumento de planejamento do Porto, que é premissa do estudo de engenharia dimensionar investimentos mínimos para atender à demanda projetada, que a área operacional também inclui as vias de acesso, especialmente a pera ferroviária e que, dado o caráter conceitual do arranjo apresentado, a arrendatária poderá propor soluções de engenharia distintas (peça 49, p. 17).

155. Nesse sentido, observou-se ainda que o layout apresentado no estudo da Mind Engenharia, doado para o Poder Concedente, contemplava, no arranjo conceitual, a utilização de quase toda a área do arrendamento, reservando uma parte para futura expansão (peça 49, p. 5).

156. Malgrado as justificativas apresentadas pela pasta ministerial, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Complexo Portuário de Itaguaí (2019) destina, para a área do arrendamento, a existência de dois terminais, um de granel sólido (denominado Terminal de Granel Sólido 2 no PDZ) com 223.824m² e um multiuso (denominado Terminal Multiuso 2 no PDZ) com 88.660m².

157. Ademais, verifica-se que: não há, nos estudos, previsão de expansão da capacidade estática do terminal ou previsão de demanda que a justifique; no Plano de Negócios da CDRJ para o

Porto de Itaguaí para o quinquênio de 2023-2027 (peça 51, págs. 9 a 121) está prevista a área de 255.548 m² para o ITG02 (peça 51, p. 42), 27% inferior em relação à área do arrendamento em tela; e a presença do ramal ferroviário, bem como dos acessos rodoviários não inviabilizariam a operação de outro terminal na área remanescente (de no mínimo 88 mil m²).

158. Percebe-se, portanto, que a área prevista para o ITG02 nos estudos está superdimensionada em relação à área necessária para o empreendimento, o que representa um elevado risco de subutilização do patrimônio público, porquanto a área ociosa poderia ser utilizada para outro arrendamento. Adicionalmente, a incompatibilidade do arrendamento em análise com os instrumentos de planejamento do porto viola o Art. 5º-B, II, da Lei 12.815/2013.

159. Diante do exposto, foi proposto inicialmente determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos que adequa a área do arrendamento a fim de compatibilizá-la com os instrumentos de planejamento do Complexo Portuário de Itaguaí e com as dimensões estritamente necessárias para atingir os parâmetros esperados para o empreendimento, conforme o Art. 5º-B, II, da Lei 12.815/2013 e os Arts. 6º e 7º-A, § 1º, do Decreto 8.033/2013.

160. Submetido o relatório preliminar para comentários dos gestores, estes concordaram com a necessidade de adequação e se comprometeram a realizar as alterações necessárias (peça 85, p. 1).

161. Desta forma, propõe-se deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, adequar a área do arrendamento a fim de compatibilizá-la com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento vigente do Complexo Portuário de Itaguaí.

162. Por fim, ressalta-se que os parâmetros de desempenho operacionais foram devidamente detalhados nos estudos, estando integralmente aderentes às melhores práticas e em consonância com arrendamentos anteriores já apreciados por esta Corte.

VI. Viabilidade econômico-financeira

VI.1. Estimativas de receita

163. As receitas previstas para o terminal ITG02 advêm da demanda projetada e do preço de referência a ser cobrado pelos serviços prestados ao longo da vigência contratual do arrendamento, considerando, ainda, a realização de investimentos na área arrendada durante os cinco primeiros anos do contrato (2024 a 2028) e que, nesse período, as receitas e os volumes de movimentação serão nulos.

164. O quadro a seguir resume essa estimativa para anos selecionados do arrendamento (2024 a 2058), na data-base do estudo (julho/2022):

Quadro 7. Estimativas de Receita - ITG02 - anos selecionados de 2024 a 2058

Ano	2024	2028	2029	2030	2031	2035	2040	2045	2050	2055	2058
Receita (kR\$)	0	0	234.548	479.125	717.901	729.292	737.562	742.945	756.350	759.715	764.569
Demanda (kt)	0	0	6.140	12.542	18.793	19.091	19.307	19.448	19.799	19.887	20.014

Fonte: Elaboração própria, adaptado do arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xlsm”.

165. Nesse sentido, os próximos itens do relatório visam detalhar o estudo de demanda e o cálculo do preço de referência, com o intuito de aferir as estimativas de receitas brutas do terminal em epígrafe.

VI.2. Estudo de demanda

166. Trata-se das projeções obtidas no estudo de demanda do ITG02, assim como da compatibilidade de tais projeções com as dos planos de referência logística e portuária atualizados, a saber: o Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaguaí/RJ (2019) e Plano Nacional de Logística Portuária (2019/Ano-base: 2018).

167. O tema foi tratado na Seção B – Estudos de Mercado (peça 11), que teve a finalidade de identificar e estimar os parâmetros da demanda no mix de cargas ofertadas pelo terminal ao longo do prazo de outorga, a partir das premissas resultantes de metodologias próprias do estudo.

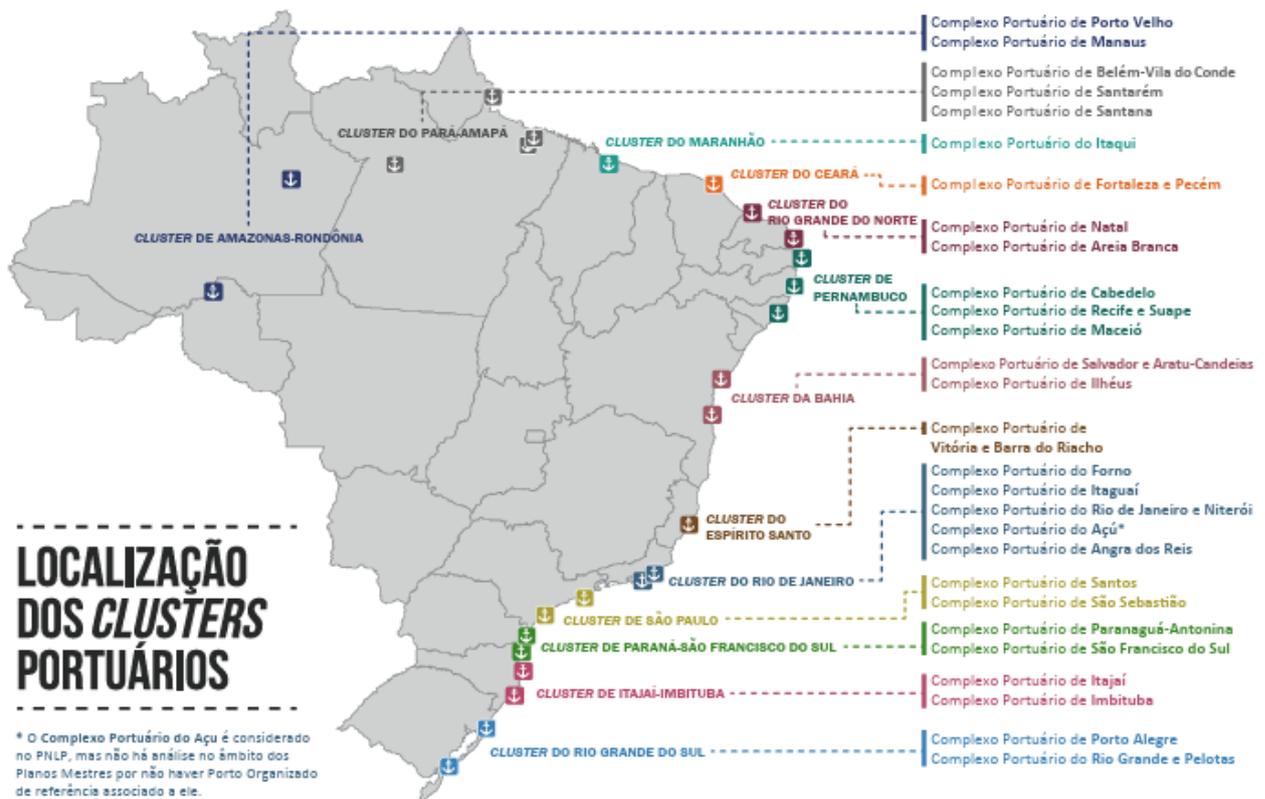
168. A demanda estimada no estudo foi dividida em “demanda macro” e “demanda micro”, sendo a primeira aquela capturada pelo Complexo Portuário de Itaguaí/RJ e a segunda aquela que será capturada especificamente pelo novo terminal ITG02, compondo-se, juntamente com a política de preços, a projeção estimada da receita, que viabilizará economicamente o empreendimento.

169. Em relação à demanda macro, cenário correspondente à competição interportuária, o método de projeção é composto por três atividades principais: a projeção dos fluxos de demanda do Brasil, a sua alocação nos clusters portuários e a validação/ajustes de resultados.

170. A projeção dos fluxos é realizada a partir de um modelo econométrico que considera o comportamento histórico da demanda de determinada carga, bem como a maneira com que ela reage a variáveis, como o Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de câmbio e o preço médio da commodity.

171. A partir de então, é gerada uma matriz de cargas, projetadas por origem-destino, que é, então, alocada, pelo critério de minimização de custos logísticos, para os clusters portuários nacionais.

Figura 7. Localização dos clusters portuários nacionais



Fonte: PNL 2019-Ano base 2018.

172. Importa mencionar que, além da malha logística atual, foram considerados diferentes cenários de infraestrutura, a partir dos quais obras rodoviárias, ferroviárias e hidrovias previstas em planos do Governo Federal passam a integrar a malha de transportes planejada para os anos de 2020, 2025, 2030 e 2035.

173. Por fim, os estudos compreendem, ainda, uma última etapa que diz respeito à discussão de resultados para avaliação das expectativas durante as visitas técnicas ao Complexo Portuário, no âmbito do Plano Mestre.

174. Busca-se, desta forma, absorver expectativas e intenções não captadas pelos modelos estatísticos como, por exemplo, questões comerciais, projetos de investimentos, novos produtos ou novos mercados. Com essas novas informações, é possível, enfim, ajustar os modelos, bem como criar cenários alternativos de demanda.

175. De forma complementar, para que seja possível avaliar as incertezas das previsões estimadas, são construídos cenários da projeção de demanda para cada carga, denominados cenário otimista e cenário pessimista, que levam em consideração dois tipos de choques:

a) Choque Tipo 1: Pondera alternativas de crescimento do PIB do Brasil e de seus principais parceiros comerciais. Para a elaboração dos cenários otimista e pessimista, consideram-se o desvio médio e a elasticidade do PIB do Brasil e de seus principais parceiros comerciais, projetados pelo The Economist Unit Intelligence; e

b) Choque Tipo 2: Apresenta caráter qualitativo, com base nas entrevistas realizadas com as instituições e com o setor produtivo. Esse choque visa incorporar à projeção de demanda mudanças de patamar, decorrentes de possíveis investimentos em novas instalações produtivas, como novas plantas e expansões de unidades fabris já existentes. Destaca-se que tais investimentos são

avaliados a partir de documentos que comprovem o início/andamento desses investimentos, como cartas de intenção e estudos prévios, além da concretização do investimento em si.

176. Assim, a demanda macro para o Complexo Portuário de Itaguaí foi obtida a partir dessa análise, somada a uma projeção que considerou o volume atual e projetado de exportação de diversas mineradoras de pequeno e médio porte situadas em Minas Gerais, com base em dados da Agência Nacional de Mineração – ANM (Seção B – Estudo de Mercado, peça 11, p. 8-12).

177. Quanto à demanda micro, cenário correspondente à competição intraportuária, foram feitas avaliações para identificar como se dá a distribuição da movimentação no complexo portuário entre os terminais ali existentes.

178. Adotando-se como premissa que no médio e longo prazo haverá a convergência entre o marketshare (fatia de mercado) e o capacity share (fatia de capacidade), considerou-se que a distribuição futura da demanda micro tenderá a ser pautada pelo capacity share, sendo este o determinante para a definição do marketshare do ITG02 ao longo do arrendamento.

179. Assim, para estimar a demanda micro, fez-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas dos terminais que movimentam granéis sólidos minerais para terceiros.

180. Consideram-se em termos de capacidades as infraestruturas de armazenagem, berços de atracação e expedição do Complexo Portuário de Itaguaí. Assim, buscou-se identificar dentre os sistemas de armazenagem, aquaviário e de expedição/recepção aquele que apresenta a menor capacidade dinâmica de movimentação, tendo em vista as seguintes informações e premissas para a carga a ser movimentada no terminal ITG02:

- a) capacidade efetiva de armazenagem das instalações em operação;*
- b) capacidade estimada das instalações futuras;*
- c) capacidade aquaviária das instalações existentes e futuras.*

VI.2.1 Minério de ferro

181. A vocação operacional proposta para o ITG02 mantém aderência com as diretrizes do PDZ para a região, que consistem na movimentação de graneis sólidos minerais, com predominância do minério de ferro. Por esse motivo, o estudo considerou o volume estimado desse granel sólido para o dimensionamento da demanda macro do ITG02.

182. O minério de ferro é um dos elementos mais abundantes da crosta terrestre. Grande parte de sua extração é utilizada na fabricação de aço e ferro fundido, sendo outras aplicações as indústrias de ferroligas e cimento. A produção de minério de ferro no Brasil se desenvolve em minas de céu aberto. A lavra se dá em bancadas com desmonte por explosivos, escavadeiras, carregamento em pás carregadeiras, transporte em caminhões fora-de-estrada. Por sua vez, o beneficiamento consiste em britagem, peneiramento, lavagem, classificação, concentração e pelotização.

183. Além disso, o minério de ferro é precificado conforme os níveis de qualidade e características físicas, com preços variando em função de aspectos como teor de ferro, processos de beneficiamento necessários para a produção, tamanho das partículas, teor de umidade, entre outros.

184. A demanda de minério de ferro está relacionada com a demanda global por aço carbono, que, por sua vez, é fortemente influenciada pela construção imobiliária e de infraestrutura. Nesse sentido, a China tem sido o principal impulsionador da demanda e dos preços mundiais.

185. O transporte de produtos de minério de ferro das minas em Minas Gerais para os terminais marítimos, especialmente aquelas localizadas na região do quadrilátero ferrífero, é realizado pela MRS Logística, operadora que administra uma malha ferroviária de 1.643 km nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A MRS opera o minério de ferro em formato de

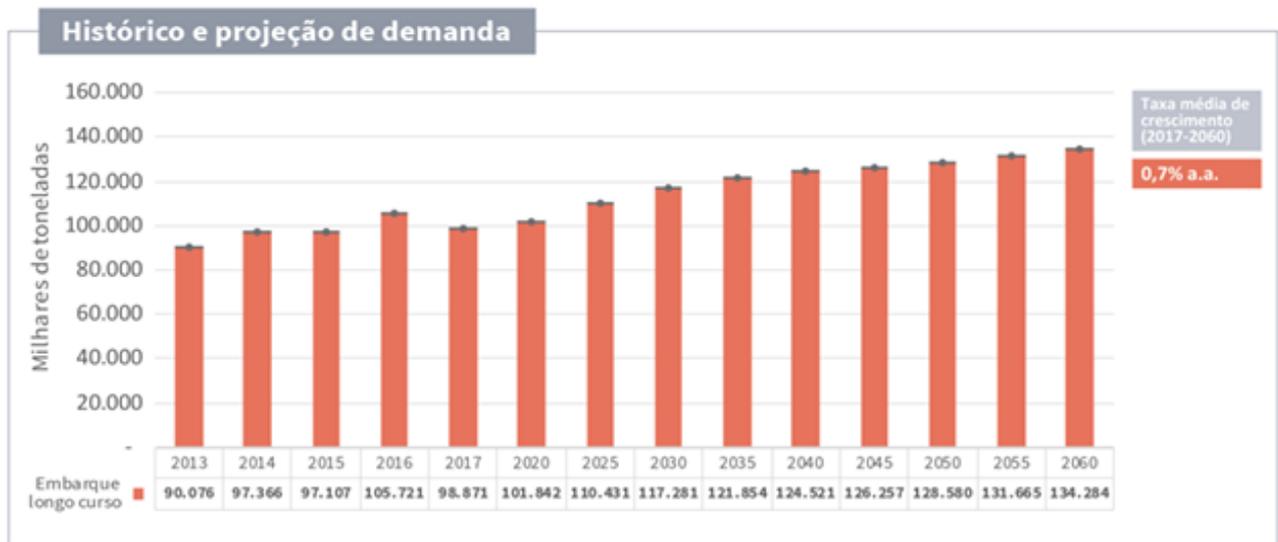
carrossel por meio de duas linhas: a linha do centro (subida) operando vagões vazios e a linha ferroviária do aço com vagões cheios.

186. Essa empresa tem uma capacidade instalada de 143,5 milhões de toneladas, para movimentação de minério de ferro, destinada a atender à demanda de exportação no Complexo Portuário de Itaguaí/RJ.

187. Atualmente, a MRS movimenta em torno de 105 milhões de toneladas de minério de ferro, ou seja, 73% de sua capacidade instalada. No entanto, importa mencionar que o contrato de concessão possui mecanismos para disparar investimentos adicionais obrigatórios à concessionária, caso a saturação do trecho exceda 90% de sua capacidade, além de haver incentivos para tal.

188. Quanto à demanda histórica e projetada para o minério de ferro no Complexo Portuário de Itaguaí, a figura abaixo sintetiza a estimativa realizada pelo respectivo Plano Mestre:

Figura 8. Histórico e projeção da demanda por movimentação portuária do minério de ferro



Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaguaí de (2019).

189. Contudo, tendo em vista que existe um elevado grau de verticalização das operações envolvendo o minério de ferro no país, destacadamente por parte do Grupo Vale e da CSN Mineração, que escoam seus produtos por terminais operados por eles mesmos, foram consideradas as seguintes premissas para a determinação da demanda macro disponível para o mercado:

- a) considerou-se apenas aqueles terminais aquaviários que atendem a terceiros;
- b) considerou-se o volume potencial de exportação de diversas mineradoras de pequeno e médio porte situadas em Minas Gerais;
- c) excluiu-se da demanda macro do Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaguaí as projeções de movimentação de minério de ferro dos terminais da Vale (Cia. Portuária Baía de Sepetiba - CPBS) e o Terminal Marítimo na Ilha Guaíba, bem como a operação de movimentação própria do terminal Tecar (CSN);
- d) dimensionamento da participação média ponderada das exportações em relação a produção beneficiada de minério de ferro, excluindo os terminais da Vale e o terminal Tecar (CSN);
- e) produção adicional beneficiada de minério de ferro, com potencial de exportação, das mineradoras de médio e pequeno porte, tendo em vista os volumes atuais e planejados das reservas prováveis com 60% de utilização da reserva até 2058.

190. Nesse contexto, ainda, antes de fornecer as estimativas totais de demanda macro, o estudo projetou os volumes atuais e planejados de expansão de produção de minério de ferro pelas mineradoras de pequeno e médio porte de Minas Gerais e seus respectivos potenciais de exportação (considerando um percentual de 58,31% de utilização), conforme sintetizados a seguir, em anos selecionados, de 2024 a 2058:

Quadro 8. Aumento da demanda por movimentação de minério de ferro esperada, originada de mineradoras de pequeno e médio porte (em kt)

Anos	2024				2025			2028 – 2058		
	Mineradoras	Mercado externo atual	Produção	% Exportação (58,31%)	Mercado externo adicional	Produção	% Exportação (58,31%)	Mercado externo adicional	Produção	% Exportação (58,31%)
Grupo Cedro	2.108	14.300	8.338	6.229	20.800	12.128	10.019	24.304	14.170	12.062
Grupo J Mendes	3.525	8.000	4.665	1.139	8.000	4.665	1.139	15.314	8.929	5.404
Grupo Herculan	2.078	6.000	3.499	1.421	8.500	4.956	2.878	26.657	15.543	13.465
Grupo AVG	1.200	6.200	3.615	2.415	6.200	3.615	2.415	6.200	3.615	2.415
Grupo Minerita	1.064	3.000	1.749	685	3.000	1.749	685	4.500	2.623	1.559
Grupo Ipê	1.663	6.000	3.499	1.836	6.000	3.499	1.836	6.000	3.498	1.835
Total	11.638	43.500	17.027	13.725	52.500	30.613	18.972	82.975	48.378	36.742

Fonte: Elaboração própria, a partir da Seção B – Estudos de Mercado (peça 11, p. 9-10).

191. Na sequência, o estudo acrescentou aos volumes indicados de expansão das mineradoras as estimativas de demanda de minério de ferro no Complexo Portuário de Itaguaí, considerando apenas a demanda para atendimento de carga a terceiros, da seguinte forma:

Quadro 9. Demanda macro disponível para terminais que operam cargas de terceiros (em kt)

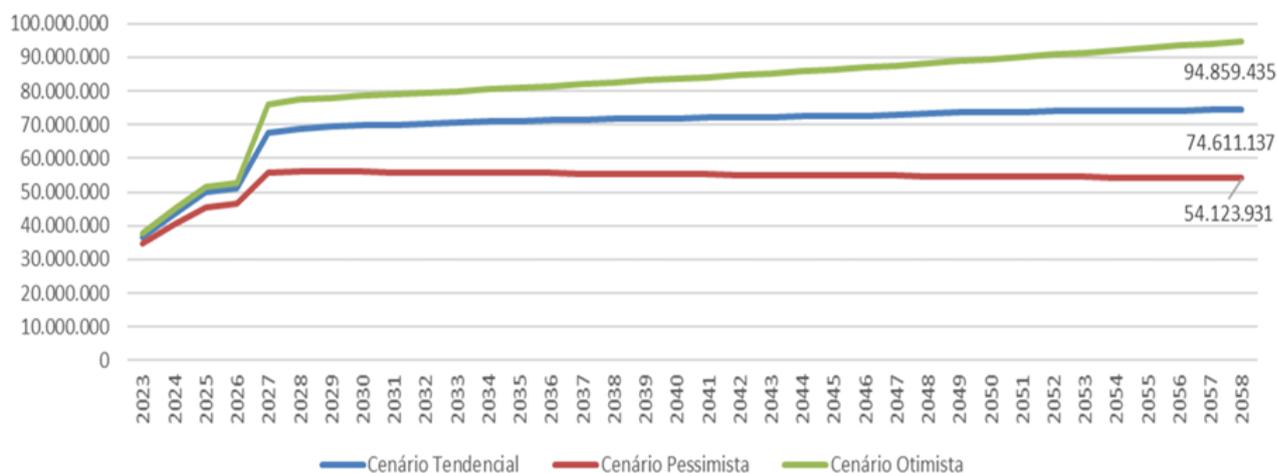
Minério de Ferro	2024	2028	2035	2045	2058
<i>Demanda Macro Total</i>	98.902.982	106.401.636	113.768.000	118.171.000	125.144.400
(-) <i>Demanda Grupo Vale - carga própria</i>	47.028.445	50.594.061	54.096.773	56.190.403	59.506.260
(-) <i>Demanda Tecar - carga própria</i>	21.672.967	23.316.174	24.930.392	25.895.237	27.424.344
(-) <i>Demanda Ternium - carga própria</i>	273.203	293.917	314.265	326.428	345.691
(=) <i>Demanda Macro geral disponível</i>	29.928.367	32.197.484	34.426.570	35.758.932	37.868.105
(+) <i>Expansão das Mineradoras de Pequeno/Médio Porte</i>	13.725.066	36.742.032	36.742.032	36.742.032	36.742.032
(=) <i>Demanda disponível (mercado contestável)</i>	43.653.432	68.939.516	71.168.602	72.500.964	74.610.137

Fonte: Adaptado de Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 10).

192. Destarte, a partir dessa metodologia, desconsiderando a fatia de mercado não contestável, resultante da verticalização de empresas exploradoras, o estudo de mercado, atualizando o ponto de partida das projeções feitas no Plano Mestre com base na movimentação observada em 2021, estimou, no cenário tendencial, uma taxa média de crescimento de movimentação de minério de

ferro, no mencionado Complexo Portuário, na ordem de 0,83% ao ano, no horizonte entre 2024 e 2058, conforme figura a seguir:

Figura 9. Cenários de movimentação de Minério de Ferro no Complexo Portuário de Itaguaí



Fonte: Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 12).

193. Finalmente, com base na demanda projetada no cenário tendencial, o estudo definiu a demanda macro para os demais cenários (otimista e pessimista). Para o cenário otimista, considerou-se a utilização de 70% das reservas prováveis de produção com potencial para exportação. Já no cenário pessimista, o percentual de utilização de tais reservas foi estimado em 50%.

Quadro 10. Projeções de cenários de movimentação de minério de ferro no Complexo Portuário de Itaguaí – demanda macro (em toneladas)

DEMANDA MACRO DISPONÍVEL - MINÉRIO DE FERRO - COMPLEXO PORTUÁRIO DE ITAGUAÍ			
Anos/Cenários	Tendencial	Pessimista	Otimista
2024	43.653.432	40.418.275	44.890.021
2025	49.942.635	45.595.388	51.424.569
2029	69.359.418	56.070.565	78.040.607
2030	69.784.797	56.000.957	78.514.932
2035	71.168.602	55.655.631	80.987.880
2040	71.975.644	55.314.783	83.638.556
2045	72.500.964	54.978.357	86.479.733
2050	73.809.118	54.646.295	89.525.103
2055	74.137.442	54.318.540	92.789.339
2058	74.611.137	54.123.931	94.859.435
Média	69.060.259	53.647.595	81.043.835

Fonte: Elaboração própria, a partir da Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 11-12).

194. Ato contínuo, buscou-se identificar a demanda específica que poderá ser atraída para o terminal em estudo, por meio de análise concorrencial abrangendo o enfoque intraportuário, por meio da definição da estimativa de divisão de mercado (marketshare) para o horizonte contratual, a qual é, em regra, extraída de acordo com a divisão de capacidades do mercado (capacity share). A ideia central é de que, no médio/longo prazo, haverá convergência entre o capacity share e o marketshare.

195. No tocante à definição de capacidade das instalações em operação para movimentação de minério de ferro, partiu-se das capacidades estáticas de armazenagem anunciadas e do giro médio de estoque.

196. As operações atuais de movimentação de minério de ferro para terceiros, no Complexo Portuário de Itaguaí, são realizadas no terminal Tecar (CSN) e no TUP Porto Sudeste. Contudo, para dimensionamento do giro médio de estoque considerou-se somente o histórico de movimentação e armazenagem do terminal Tecar (CSN), tendo em vista que o TUP Porto Sudeste começou a operar em volumes consistentes somente a partir de 2019.

197. Assim, utilizaram-se as movimentações históricas de minério de ferro no terminal Tecar (CSN) entre aos anos de 2018 e 2021 para estimar o giro médio de estoque a ser aplicado ao terminal ITG02.

198. Nesse sentido, observou-se, para o terminal referenciado, giro médio de estoque de 21,51, sobre o qual aplicou-se o percentual de 10% de ganho de eficiência, estabelecendo para o terminal ITG02 a estimativa de 24 giros por ano.

199. Destarte, considerando a implantação da capacidade estática dimensionada de 900.000 toneladas, o quadro a seguir apresenta a divisão de mercado para o segmento de minério de ferro, calculada por meio da divisão das capacidades de armazenagem (capacity share) existentes e planejadas no Complexo Portuário de Itaguaí.

Quadro 11. Participações de mercado - Minério de Ferro - Itaguaí

Participação de Mercado Atual e Futura								
Instalação	2024 - 2028				2029 - 2058			
	Cap. Estática	Giro Estimado	Cap. Dinâmica	Market share	Cap. Estática	Giro Estimado	Cap. Dinâmica	Market share
Porto Sudeste	2.100.000	24	50.400.000	85,3%	2.100.000	24	50.400.000	62,5%
Tecar (terceiros)	361.438	24	8.674.500	14,7%	361.438	24	8.674.512	10,8%
ITG02	0	0	0	0,0%	900.000	24	21.600.000	26,8%
Total	2.461.438	-	59.074.500	100,0%	3.361.438	-	80.674.512	100,0%

Fonte: Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 14).

200. No entanto, para fins de uma aferição mais precisa da participação de mercado dos terminais, o estudo considerou a capacidade dinâmica efetiva, isto é, determinada com base na menor capacidade observada considerando os respectivos sistemas aquaviário, de armazenagem e de recepção/expedição.

201. Dados os parâmetros de desempenho esperados para o projeto do ITG02 abordados anteriormente neste relatório, bem como o dimensionamento de seus sistemas de recepção/expedição, observa-se que, no âmbito do terminal em epígrafe, o sistema aquaviário configura-se como o fator limitante da sua capacidade. Assim, o estudo projetou a seguinte divisão de mercado entre os terminais que operam cargas para terceiros:

Quadro 12. Capacidades relativas de movimentação de minério de ferro

Capacity share				
Terminal	2024 - 2028	%	2029 - 2058	%

<i>Terminal Tecar (p/ terceiros)</i>	8.674.500	14,86%	8.674.500	10,87%
<i>Porto Sudeste</i>	49.700.000	85,14%	49.700.000	62,30%
<i>ITG02</i>	0	0,00%	21.400.000	26,83%
<i>Total</i>	58.374.500	100,00%	79.774.500	100,00%

Fonte: Adaptado da Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 14).

202. Ademais, o estudo procedeu à alocação de cargas no ITG02, para qual é necessária a assunção de premissa relativa ao prazo de implantação do projeto, considerando-se prazo total de 35 anos com celebração de contrato no ano de 2024 e cinco anos para obras, regularização de licenças, autorizações e implantação das capacidades adicionais de armazenagem.

203. Dessa forma, previu-se o início das operações de minério de ferro no ano de 2029, tendo em vista a capacidade dinâmica aquaviária dimensionada de 21.400.000 toneladas por ano, por meio da implantação de um berço de atracação. Ademais, estimou-se que a captura de mercado ocorrerá a uma taxa de 33,33 ao ano até atingir 100% do marketshare em 2031 equivalente 26,83% da demanda macro disponível projetada, conforme quadro a seguir:

Quadro 13. Evolução da captura de mercado pela operação do novo terminal

<i>Ramp up ITG02: aumento de 33,3% ao ano.</i>			
EVOLUÇÃO DE CAPTURA DE MERCADO			
ANO	Cap. Utilizada	Share Nominal (%)	Share Efetivo (%)
2029	33,3%	26,8%	8,9%
2030	66,6%	26,8%	17,9%
2031	100,0%	26,8%	26,8%

Fonte: Adaptado da Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 14).

204. Por fim, o quadro a seguir consolida as projeções de demanda micro de minério de ferro para o ITG02, em anos selecionados no período de 2024 e 2058:

Quadro 14. Demanda micro anual atribuída ao ITG02 (em toneladas)

DEMANDA MICRO - MINÉRIO DE FERRO - ITG02 - CARGAS DE TERCEIROS			
Anos/Cenários	Tendencial	Pessimista	Otimista
2024	0	0	0
2025	0	0	0
2029	6.140.010	10.077.653	14.026.365
2030	12.542.534	15.022.601	21.062.113
2031	18.793.230	15.003.977	21.191.132
2035	19.091.415	14.929.965	21.725.497
2040	19.307.909	14.838.531	22.436.557
2045	19.448.829	14.748.282	23.198.720
2050	19.799.750	14.659.205	24.015.659
2055	19.887.825	14.571.282	24.891.311
2058	20.014.896	14.519.077	25.446.627

Fonte: Elaboração própria, a partir da Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 16).

Análise da AudPortoFerrovia

205. Inicialmente, questionou-se o Ministério de Portos e Aeroportos sobre a possibilidade de o novo terminal também realizar movimentação de cargas próprias, a depender do licitante

vencedor, e acerca das implicações que poderiam existir ao considerar, na divisão do mercado com base no capacity share, as capacidades integrais dos terminais do Grupo Vale, bem como da CSN Mineração (peça 41, p. 2).

206. Nesse sentido, aquele Ministério informou que, haja vista a verticalização da operação de minério de ferro, o estudo de mercado procura dimensionar os volumes de carga que poderiam ser capturados pelo terminal ITG 02, sendo este uma alternativa logística para as exportações pulverizadas de várias mineradoras, diminuindo a concentração da operação de minério de ferro no Complexo Portuário de Itaguaí. O quadro abaixo mostra a pulverização de produção que poderá utilizar o terminal para suas exportações (peça 46, p. 10):

Quadro 15. Pulverização da produção de minério de ferro a ser escoada por Itaguaí

<i>Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM em Minas Gerais</i>		
Grupo Vale	2023	%
<i>VALE S.A.</i>	<i>1.138.814.551,29</i>	<i>48,18%</i>
<i>Minerações Brasileiras Reunidas S/A</i>	<i>29.789.457,21</i>	<i>1,26%</i>
<i>SAMARCO MINERACAO S A</i>	<i>56.956.277,02</i>	<i>2,41%</i>
Total Grupo Vale S/A	1.225.560.285,52	51,85%
<i>ANGLO AMERICAN MINERIO DE FERRO BRASIL S/A</i>	<i>341.536.760,04</i>	<i>14,45%</i>
<i>CSN MINERACAO S.A.</i>	<i>295.464.459,16</i>	<i>12,50%</i>
<i>MINERACAO USIMINAS S.A.</i>	<i>71.279.014,51</i>	<i>3,02%</i>
<i>VALLOUREC TUBOS DO BRASIL LTDA.</i>	<i>54.583.593,15</i>	<i>2,31%</i>
<i>ARCELORMITTAL BRASIL S.A.</i>	<i>45.533.120,72</i>	<i>1,93%</i>
<i>Cia de Mineração Serra da Farofa</i>	<i>43.210.129,34</i>	<i>1,83%</i>
<i>GERDAU ACOMINAS S/A</i>	<i>39.425.378,65</i>	<i>1,67%</i>
<i>Ferro + Mineração S.A.</i>	<i>32.217.572,11</i>	<i>1,36%</i>
<i>MINERACAO CONEMP LTDA</i>	<i>26.789.457,21</i>	<i>1,13%</i>
<i>FERROMAR INDUSTRIA E COMERCIO S.A.</i>	<i>23.000.967,43</i>	<i>0,97%</i>
<i>BEMISA HOLDING S.A.</i>	<i>21.827.536,20</i>	<i>0,92%</i>
<i>EXTRATIVA MINERAL S/A</i>	<i>21.825.929,23</i>	<i>0,92%</i>
<i>Minerita Minérios Itaúna Ltda.</i>	<i>20.275.551,72</i>	<i>0,86%</i>
<i>JMN Mineração S.a.</i>	<i>16.091.335,37</i>	<i>0,68%</i>
<i>Cedro Mineração Mariana</i>	<i>8.973.828,01</i>	<i>0,38%</i>
<i>SAFM MINERACAO LTDA</i>	<i>8.464.448,74</i>	<i>0,36%</i>
<i>Mineral do Brasil Ltda.</i>	<i>6.721.067,66</i>	<i>0,28%</i>
<i>MORGAN MINERACAO INDUSTRIA</i>	<i>6.708.960,16</i>	<i>0,28%</i>
<i>MINERIOS NACIONAL S.A.</i>	<i>6.540.603,35</i>	<i>0,28%</i>
<i>MSM Mineração Serra da Moeda Ltda.</i>	<i>4.589.964,02</i>	<i>0,19%</i>
<i>Mineração Comisa Ltda</i>	<i>3.766.784,60</i>	<i>0,16%</i>
<i>Herculano Mineração</i>	<i>3.681.584,70</i>	<i>0,16%</i>
<i>ITAMINAS COMERCIO DE MINERIOS SA</i>	<i>3.618.273,29</i>	<i>0,15%</i>
<i>SERRA LESTE MINERACAO LTDA</i>	<i>3.497.865,53</i>	<i>0,15%</i>
<i>AVG Empreendimentos</i>	<i>2.101.988,76</i>	<i>0,09%</i>
<i>Cia Brasileira Metalúrgica</i>	<i>2.072.720,17</i>	<i>0,09%</i>
<i>Vórtice Consultoria Mineral Ltda</i>	<i>1.767.042,35</i>	<i>0,07%</i>

<i>Mineração Alto Palmital</i>	<i>1.761.607,31</i>	<i>0,07%</i>
<i>Jota Lessa Participações</i>	<i>1.535.151,25</i>	<i>0,06%</i>
<i>Total Geral do CFEM</i>	<i>2.363.788.030,65</i>	<i>100,00%</i>

Fonte: Nota Informativa 1/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 46).

207. Ademais, outra questão a considerar seria a distorção na participação de mercado do ITG02, visto que o capacity share das empresas Vale e CSN influenciaria negativamente essa participação.

208. Buscou-se também esclarecimento acerca do estudo utilizar, para o terminal em análise, apenas a demanda de movimentação de minério de ferro, dado que o perfil de carga estabelecido para o ITG02 é mais amplo, abrangendo quaisquer granéis sólidos minerais (peça 41, p. 1).

209. Nesse sentido, os responsáveis pelo projeto apontaram que, em 2022, o minério de ferro representou 93% da movimentação de perfil de carga de granel sólido mineral no Complexo Portuário de Itaguaí, de acordo com o anuário estatístico da ANTAQ, sendo a parte restante quase integralmente relacionada à movimentação de carvão mineral (peça 46, p.3).

210. Adotando a mesma metodologia de desconsiderar a movimentação de cargas próprias, discorreu ainda que a movimentação de granel sólido de carvão mineral para atendimento a terceiros está sendo realizada no Terminal Porto Sudeste, com média de 227.098 toneladas nos últimos cinco anos. Portanto, o estudo de mercado não considerou a demanda de carvão mineral, haja vista sua baixa representatividade, visto que o volume movimentado de carvão mineral para terceiros representa 1,14% da movimentação projetada para o terminal ITG02, que é de cerca de 20 milhões de toneladas.

211. Questionou-se, em sequência, sobre a fundamentação do percentual estimado de 58,31% de produção beneficiada de minério de ferro das pequenas e médias mineradoras direcionado para a exportação, sobre o qual aquela pasta informou ter sido obtido por meio de informações fornecidas pela Agência Nacional de Mineração - ANM, em conjunto com demonstrações contábeis de algumas empresas mineradoras. O quadro a seguir sintetiza os dados utilizados (peça 51, p. 1):

Quadro 16. Memória de cálculo utilizada para a definição do percentual de produção de minério de ferro a ser destinado à exportação

<i>Empresas</i>	<i>Produção Beneficiada/2021</i>	<i>% Exportação</i>	<i>Exportação</i>
<i>Grupo Cedro</i>	<i>3.616.088,42</i>	<i>54,88%</i>	<i>1.984.603,12</i>
<i>Grupo JMM</i>	<i>6.045.721,07</i>	<i>69,14%</i>	<i>4.180.027,96</i>
<i>Grupo Herculano</i>	<i>3.563.696,52</i>	<i>65,29%</i>	<i>2.326.722,32</i>
<i>Minerita</i>	<i>1.825.337,41</i>	<i>80,00%</i>	<i>1.460.269,93</i>
<i>Mineração Usiminas S.A.</i>	<i>9.139.009,20</i>	<i>80,54%</i>	<i>7.360.687,56</i>
<i>Mineração Morro do Ipê S.a.</i>	<i>2.851.805,40</i>	<i>100,00%</i>	<i>2.851.805,40</i>
<i>Gerdau Açominas S.A.</i>	<i>1.800.558,30</i>	<i>10,00%</i>	<i>180.055,83</i>
<i>Vallourec Tubos do Brasil LTDA.</i>	<i>8.621.802,79</i>	<i>17,40%</i>	<i>1.500.000,00</i>
<i>Média Ponderada</i>	<i>37.464.019,11</i>	<i>58,31%</i>	<i>21.844.172,13</i>

Fonte: Nota Informativa 1/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 46)

212. Sobre esse aspecto, mencionou também que foram desconsideradas, para efeitos da parametrização das exportações, as empresas do Grupo Vale, CSN Mineração e Anglo American, tendo em vista distorcer a amostra, em razão de seus volumes de exportação.

213. Da comparação dos Quadros 8 e 16, observou-se que a amostra utilizada para determinar o percentual da produção beneficiada de minério de ferro considera mineradoras que não fazem parte do rol daquelas responsáveis pela expansão esperada da demanda, sobre a qual o percentual foi aplicado.

214. Sobre esse aspecto, solicitou-se ao Ministério que justificasse a razão pela qual não foi considerado mais apropriado calcular o percentual destinado à exportação somente dentre as empresas responsáveis pela expansão de produção, haja vista que a expansão prevista não é generalizada, mas somente das mineradoras especificadas (peça 48, p. 1).

215. A pasta ministerial justificou-se no seguinte sentido (peça 51, p. 1):

(...) o dimensionamento da demanda macro de minério de ferro do Complexo Portuário de Itaguaí, no que tange ao comportamento das exportações de minério de ferro, busca identificar uma amostra mais abrangente de mineradoras com características semelhantes. Considera-se que a limitação da amostra somente dentre as empresas que comportarão a expansão de produção não refletiria adequadamente o comportamento de mercado podendo ocasionar distorções no seu resultado.

216. Contudo, tendo em vista que parte significativa da demanda a ser capturada pelo terminal em análise advém da exportação originada da expansão da produção beneficiada de minério de ferro de mineradoras específicas (Grupo Cedro, Grupo J Mendes, Grupo Herculano, Grupo AVG, Grupo Minerita, Grupo Ipê), o percentual utilizado para definir a parcela dessa produção a ser destinada à exportação deve levar em consideração apenas o padrão de comportamento dessas mineradoras, sob pena de serem geradas distorções.

217. Assim, se a expansão projetada da demanda não é generalizada, o percentual aplicado sobre essa expansão a fim de definir a quantidade que será destinada à exportação também não deve o ser.

218. Ademais, observa-se que empresas alheias à expansão projetada e incluídas na amostra (Usiminas, Gerdau e Vallourec) exploram o minério de ferro para utilização em suas respectivas plantas industriais, destinando à exportação, a princípio, o excedente, o que evidencia a peculiaridade desse grupo de empresas em relação às demais.

219. Observa-se, ainda, que, na maior parte do contrato – 2028 a 2058, três mineradoras serão responsáveis por mais de 90% da expansão projetada (Grupo Cedro, Grupo J. Mendes e Grupo Herculano), razão pela qual a generalização torna-se ainda mais desarrazoada.

220. Nesse sentido, os esclarecimentos apresentados pelo Poder Concedente não merecem prosperar, haja vista que a metodologia utilizada desconsidera as especificidades de boa parte da amostra.

221. Há equívoco, ainda, ao se buscar uma estimativa de mercado, generalizada, para o percentual da produção a ser destinado à exportação, uma vez que a expansão projetada é comportada por empresas específicas. A técnica da amostragem é utilizada para estender as conclusões obtidas sobre uma parcela de um conjunto para o restante dele. No presente caso, utilizou-se um grupo mais amplo para tirar conclusões sobre o comportamento de um grupo específico (mineradoras que comportarão a expansão).

222. Diante do exposto, propõe-se **determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos que atualize os estudos de modo a utilizar apenas os dados das mineradoras responsáveis pela expansão da demanda como base de cálculo para definir o percentual da produção beneficiada de minério de ferro a ser destinada à exportação, de acordo com os preceitos dos incisos I e II do Art. 3º da Lei 12.815/2013 e com os princípios constitucionais da eficiência e economicidade.**

223. Ainda no âmbito da estimativa do percentual da expansão da produção beneficiada de minério de ferro a ser destinada à exportação, culminando em demanda para o ITG02, observa-se que foram utilizados, para tal, dados de 2021, ano em que o preço da tonelada métrica do minério de ferro atingiu recordes, o que, em tese, estimula o aumento do fluxo de exportações.

224. Por esse motivo, constou do relatório preliminar recomendação a fim de que o Ministério de Portos e Aeroportos utilizasse dados históricos para estimar o percentual da produção de minério de ferro a ser destinada à exportação, ou, na falta de dados históricos, que utilizasse dados de ano em que o preço médio do minério de ferro se aproximou do preço de referência adotado nos estudos.

225. Após análise dos comentários dos gestores sobre o tema (peça 85, p. 3), seção I.2 do capítulo que trata especificamente de tais comentários, e a revisão dos documentos enviados a esta Corte em resposta aos Ofícios de Requisição, entendeu-se necessário ampliar a análise para abranger outro fator que impacta a propensão das empresas a exportar de forma diretamente proporcional: a taxa de câmbio real.

226. Nesse sentido, identificou-se que a combinação de taxa de câmbio real (medida por índice do Banco Central do Brasil – Série 11753) e preço do minério de ferro que mais se aproxima das condições apresentadas na modelagem do ITG02 remete ao ano de 2020, quando o preço médio das exportações da tonelada métrica do ferro foi de USD 74,43 (versus USD 72,77 adotado na modelagem) e a média mensal do índice de taxa de câmbio real foi de 143,56 pontos (versus 137,48 do ano da data-base do estudo).

227. Dessa forma, propõe-se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que utilize os dados de exportações do ano de 2020 a fim de estimar o percentual da produção de minério de ferro a ser destinada à exportação.

228. Por fim, foram observadas diferenças na projeção da demanda por movimentação de minério de ferro entre o que consta do Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaguaí e os quantitativos apresentados no estudo, sobre as quais se questionou a pasta Ministerial (peça 39, p. 2).

229. Em resposta, o MPor esclareceu que o estudo de mercado atualizou o ponto de partida das projeções com base na movimentação observada em 2021. A partir desta movimentação aplicaram-se as taxas efetivas de crescimento da demanda projetada a cada período de cinco anos, a partir de 2021 até 2060, conforme quadro abaixo (peça 49, p. 5).

Quadro 17. Taxas de crescimento da demanda por período

<i>Taxas de Crescimento - Plano Mestre Tendencial</i>	<i>D.P.</i>
<i>Minério de Ferro 2021 a 2025</i>	<i>3,48%</i>
<i>Minério de Ferro 2025 a 2030</i>	<i>1,30%</i>
<i>Minério de Ferro 2030 a 2035</i>	<i>0,82%</i>
<i>Minério de Ferro 2035 a 2040</i>	<i>0,46%</i>
<i>Minério de Ferro 2040 a 2045</i>	<i>0,30%</i>
<i>Minério de Ferro 2045 a 2050</i>	<i>0,72%</i>
<i>Minério de Ferro 2050 a 2055</i>	<i>0,18%</i>
<i>Minério de Ferro 2055 a 2060</i>	<i>0,42%</i>

Fonte: Nota Informativa 2/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 49)

230. Diante do exposto, observa-se que o estudo de demanda tomou como base fontes de informação oficiais elaboradas pelas pastas competentes do Poder Público, atualizadas conforme projetos previstos para o setor.

231. Além disso, tendo em vista que as informações do Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaguaí são de 2019, pequenos ajustes foram implementados pelo EVTEA para capturar as movimentações até o ano de 2021 e tornar a análise mais atualizada.

VI.3. Estrutura tarifária

232. A abordagem do tema está prevista nas páginas 17 e 18 da Seção B – Estudo de Mercado (peça 11), a qual objetivou trazer as estimativas de preços para os serviços a serem prestados pelo terminal ITG02, em especial o recebimento, a armazenagem e a expedição dos graneis sólidos minerais a serem movimentados, principalmente o minério de ferro.

233. Segundo o estudo, o preço unitário da cesta de serviços a ser definido terá caráter referencial, utilizado como variável de entrada para quantificar as receitas brutas e o valor do empreendimento.

234. Além disso, a minuta do contrato de arrendamento (peça 18) estabelece, em seu item 10.2, que o preço pela prestação das atividades portuárias será livremente fixado pela arrendatária, sem estabelecer preço-teto para os serviços. Entretanto, o mesmo documento, no item 10.1, observa a prerrogativa da Antaq de coibir eventual abuso de poder econômico contra os usuários, mediante prévio procedimento administrativo, no qual a Agência poderá solicitar e utilizar informações fornecidas pelos interessados.

235. O quadro a seguir informa a cesta de serviços considerada para o ITG02, com as seguintes subatividades de movimentação e armazenagem de minério de ferro:

Quadro 18. Cesta de serviços do terminal ITG02 para graneis sólidos minerais

Nome da cesta de Serviço	Tomador dos serviços (em geral)	Descrição da cesta de serviços (conforme especificado em contrato)
--------------------------	---------------------------------	--

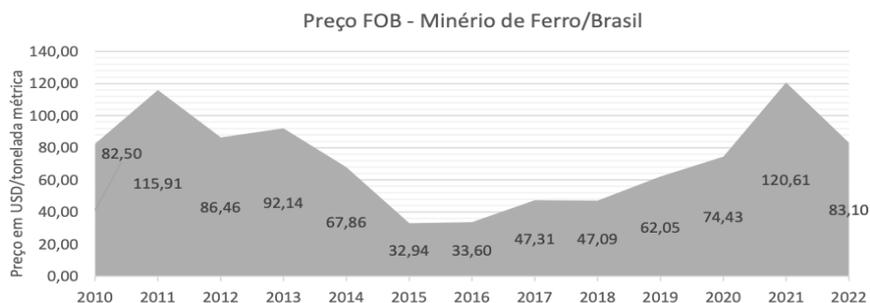
Nome da cesta de Serviço	Tomador dos serviços (em geral)	Descrição da cesta de serviços (conforme especificado em contrato)
<p>Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos Minerais</p>	<p>Dono da Carga</p>	<p>O Preço da Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos Minerais têm por finalidade remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para atracação e expedição terrestre, armazenagem pelo período mínimo de 15 (quinze) dias, movimentação no armazém e transferência de desembarque dos navios. Inclui as seguintes subatividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atividades de preparação para início da operação e término da operação a cargo do operador portuário; • Expedição terrestre da carga, conferência de documentos e processamento de informações na saída do Arrendamento; • Pesagens, exceto as requisitadas pelo dono da carga; • Utilização do sistema de correias transportadoras; • Desembarque da carga (a partir do navio); • Atracação; • Armazenagem da carga por período mínimo de 15 (quinze) dias; • Atendimento a eventuais solicitações de Autoridades para inspeção da carga; • Movimentação interna da carga realizada por iniciativa do operador ou motivada por Autoridades durante o período de armazenagem.

Fonte: Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 17).

236. Quanto à metodologia para estimar o preço unitário a ser considerado para a movimentação e a armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente do minério de ferro, no terminal ITG02, partiu-se da premissa de utilizar o modelo praticado no mercado internacional de minério de ferro, em que o preço da movimentação/armazenagem portuária é referenciado em função da cotação em USD (dólares americanos)/Free on Board (FOB) do minério de ferro.

237. Nesse sentido, o preço de referência para a prestação dos serviços considerou a aplicação do fator de 0,10 sobre a média dos preços observados nas exportações brasileiras, na modalidade FOB, entre 2010 e 2022 (novembro), evidenciados pela figura a seguir:

Figura 10. Preços médios praticados nas exportações brasileiras de minério de ferro



Fonte: Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 18).

238. Assim, baseado na metodologia exposta, foi apurado o preço referencial médio, em reais, para o ITG02, evidenciado no quadro a seguir:

Quadro 19. Metodologia de preço para o terminal ITG02 - carga de granéis sólidos minerais

Preço Médio em USD por tonelada métrica nas Exportações Brasileiras entre 2010 e 2022 (novembro)	USD 72,77
10% sobre o preço médio em USD entre 2010 e 2022 (novembro)	USD 7,28
Projeção Relatório Focus Taxa cambial de venda em Reais/USD em 2023, acesso 09/12/22	R\$ 5,25
Preço referencial em Reais por tonelada métrica a ser adotado no arrendamento ITG02	R\$ 38,20

Fonte: Seção B – Estudo de Mercado (peça 11, p. 18).

239. Com isso, o preço médio da cesta de serviços, em reais, para o ITG02 seria de R\$ 38,20/tonelada métrica de minério de ferro.

240. Segundo ainda o estudo, o preço médio obtido estaria aderente aos preços de mercado praticados pelos demais terminais portuários que operam minério de ferro no Complexo Portuário de Itaguaí, a exemplo da CPBS, que havia estabelecido um preço mínimo de US\$ 8,50 (o equivalente a R\$ 44,62 na cotação utilizada pelo estudo – R\$ 5,25/dólar) em convocação para concorrência privada aberta às mineradoras interessadas em realizar embarques de minério de ferro.

Análise da AudPortoFerrovia

241. Inicialmente, buscou-se esclarecimento junto ao Ministério de Portos e Aeroportos acerca da fundamentação técnica para a aplicação do fator de 10% (e não de outro percentual) sobre o preço médio em USD na modalidade Free On Board (FOB) observado nas exportações brasileiras entre 2010 e 2022 (peça 41, p. 2).

242. Em resposta, justificou-se a aplicação do fator 0,10 com base nas entrevistas realizadas junto aos terminais aquaviários que movimentam granéis sólidos minerais no Complexo Portuário de Itaguaí, bem como na circularização de preços públicos de terminais de uso privado e nos EVTEAs apresentados à ANTAQ (peça 46, p. 6, c/c peça 49, p. 1).

243. Como exemplo, foi citada a consulta aos preços da CPBS, da Tecar/CSN e do Porto Sudeste, os quais foram consolidados em simulação e estariam aderentes ao preço adotado no estudo, conforme quadro a seguir:

Quadro 20. Simulação de preço médio baseada em consulta de preços em terminais congêneres

Terminal Portuário	Preço em USD
CPBS – Vale	7
CPBS – Concorrência Privada	8,5
TECAR - Contratos Longos	9
Porto Sudeste (Atual)(1)	13,6
(1) Aplicou-se 20% desconto s/17,0	
Média	9,53
Desvio Padrão	2,85
(-) Desvio Padrão	6,68
(+) Desvio Padrão	12,37
Média Normal	8,17
Preço do Estudo	7,25

Diferença	12,64%
-----------	--------

Fonte: Nota Informativa 1/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 46, p. 2).

244. Ainda sobre esse aspecto, em reunião virtual realizada por esta equipe de fiscalização junto à Autoridade Portuária do Porto de Itaguaí – PortosRio/CDRJ, bem como com o respectivo Conselho da Autoridade Portuária – CAP, incluindo atores do setor privado, em 30/1/2024, as partes ratificaram a metodologia utilizada como a prática usual no referido Complexo Portuário.

245. Contudo, tendo em vista que a metodologia apresentada difere da usualmente utilizada nos estudos encaminhados a esta Corte, solicitou-se que a referida pasta apresentasse justificativas para a não adoção da metodologia de precificação de serviços tradicionalmente aplicada nos estudos enviados ao TCU. Ademais, solicitou-se que a referida Secretaria simulasse o preço final obtido para o ITG02 caso aquela metodologia fosse aplicada, a fim de verificar se, de fato, estaria aderente com o preço de referência obtido na metodologia utilizada (peça 39, p. 1).

246. Nesse sentido, aquele órgão esclareceu que a metodologia utilizada para a precificação dos serviços de movimentação e armazenagem do Terminal ITG02 está relacionada com as características dos terminais que movimentam minério de ferro no país, reconhecidos por uma alta verticalização (peça 49, p. 3).

247. Destarte, a metodologia por meio de uma amostra de preços de serviços de movimentação e armazenagem em terminais que operam minério de ferro não foi utilizada em razão do número insuficiente de terminais que operaram para terceiros e as respectivas baixas participações no mercado.

248. Concluiu, ainda, ressaltando que a metodologia utilizada foi estabelecida com base nas entrevistas realizadas junto aos terminais aquaviários que movimentam granéis sólidos minerais no Complexo Portuário de Itaguaí, bem como na circularização junto a preços públicos de TUP e nos EVTEAs apresentados junto à ANTAQ.

249. Diante do exposto, concluiu-se pela razoabilidade da metodologia adotada. Contudo, importa observar que, conquanto seja praxe no mercado de granéis minerais a determinação do preço dos serviços portuários com base no preço da commodity movimentada, o fato de tal aproximação não ter relação com os serviços prestados e os respectivos custos representa uma lacuna metodológica, o que foi, inclusive, mencionado por atores privados na supracitada reunião com membros da autoridade portuária e do respectivo CAP.

250. Assim, constou do relatório preliminar recomendação para que o Ministério de Portos e Aeroportos, nos próximos arrendamentos de terminais destinados à movimentação de granéis sólidos minerais, desenvolvesse uma metodologia para definição da estrutura tarifária baseada nos serviços portuários a serem prestados e os respectivos custos, ou seja, que não estivesse meramente referenciada no preço do produto movimentado.

251. Após comentários dos gestores acerca do encaminhamento inicial, analisado no subitem I.5. do capítulo que trata especificamente sobre tais comentários, optou-se por delimitar, para aqueles de grande porte, os tipos de terminais para os quais tal metodologia deve ser desenvolvida, por possuírem elevada materialidade.

252. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que, nos próximos arrendamentos de terminais de grande porte destinados à movimentação de granéis sólidos minerais, desenvolva uma metodologia para definição da estrutura tarifária baseada nos serviços portuários a serem prestados e os respectivos custos, ou seja, que não esteja meramente referenciada no preço do produto movimentado.

VII. Estimativas de despesas operacionais

253. No que concerne ao *Operational Expenditure (Opex)*, de acordo com os estudos, para os parâmetros de demanda estabelecidos, considerando os dados do último ano do arrendamento, estão previstos cerca de R\$ 189.953.589,75 anuais em despesas operacionais fixas e variáveis, assim como em custos ambientais e de operação, para o arrendamento em tela, conforme curva ABC apresentada no quadro abaixo:

Quadro 21. Despesas operacionais

Item	Valor	%	%Acum.	Classe
Pagamento para Autoridade Portuária	R\$ 99.675.000,00	52,5%	52,5%	A
Eletricidade – equipamento	R\$ 33.835.609,29	17,8%	70,3%	A
Operações / Manutenção / Ambiental	R\$ 14.835.000,00	7,8%	78,1%	A
Equipamentos - manutenção e peças	R\$ 11.450.000,00	6,0%	84,1%	B
Administrativo	R\$ 7.212.000,00	3,8%	87,9%	B
Manutenção Infra - civil/estrutural	R\$ 5.884.000,00	3,1%	91,0%	B
Contingências (5%)	R\$ 4.298.980,46	2,3%	93,3%	B
Seguros	R\$ 3.650.000,00	1,9%	95,2%	C
Segurança	R\$ 3.299.000,00	1,7%	96,9%	C
IPTU/OGMO	R\$ 1.235.000,00	0,7%	97,6%	C
Eletricidade – escritórios	R\$ 1.111.000,00	0,6%	98,2%	C
Eletricidade – iluminação	R\$ 891.000,00	0,5%	98,6%	C
Outros G&A (suprimentos, TI, alimentação)	R\$ 818.000,00	0,4%	99,1%	C
Contabilidade, Jurídico e Consultores	R\$ 714.000,00	0,4%	99,4%	C
Água	R\$ 323.000,00	0,2%	99,6%	C
Limpeza	R\$ 300.000,00	0,2%	99,8%	C
Veículos, combustíveis	R\$ 214.000,00	0,1%	99,9%	C
Comunicações	R\$ 208.000,00	0,1%	100,0%	C

Fonte: elaboração própria a partir do arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xls”.

254. Nesse sentido, tendo em vista o nível de automação projetado para o terminal, observa-se que os custos operacionais mais relevantes no âmbito do ITG02 são o pagamento para a autoridade portuária, seguido dos custos variáveis de utilidades relacionadas à operação dos equipamentos e dos custos com pessoal das áreas de operações, manutenção e ambiental, perfazendo 78,1% do total estimado.

255. Assim, diante do apresentado no Quadro 21, serão abordadas, na sequência, detalhadamente, as rubricas de custo operacional previstas de maior materialidade para o terminal em análise. Para tal, utilizou-se a metodologia da curva ABC, sendo selecionadas para análise as rubricas Pagamento para a autoridade portuária; Utilidades - Eletricidade, Água, Combustíveis e Lubrificantes; Mão de obra (Admin, O&M, Ambiental); e Manutenção - Equip / Infra, que juntas alcançam o percentual acumulado de 91% das despesas operacionais, como mostrado na tabela acima.

VI.5.1 Taxas e Outras Contribuições - Pagamento para Autoridade Portuária

256. No que tange à rubrica em epígrafe, reputa-se que o valor estimado pelo estudo, ao nível de movimentação de 20.014.896 toneladas, foi estabelecido em R\$ 99.674.183,22, correspondendo a 52,5% do opex.

257. Tal montante, classificado como custo variável, refere-se ao total a ser pago de tarifa portuária aplicável ao empreendimento, o qual toma como base para o cálculo o item 2.1.3 da Tabela

III – Utilização da Infraestrutura Terrestre, do Porto de Itaguaí, aprovada pela Resolução Antaq 5.033/2016 (vide https://www.portosrio.gov.br/sites/default/files/inline-files/tarifa_porto_de_itaguai_-_resolucao_n._5033_16-11-2016.pdf).

258. Nesse contexto, indicou-se que o valor da tarifa portuária equivalente à Tabela III do Porto de Itaguaí e atualizado para a data-base do estudo (julho/2022) é de **R\$ 4,98 por tonelada movimentada** e, por conseguinte, essa tarifa unitária, multiplicada pelo volume de 20.014.896 toneladas, resulta em R\$ 99.674.183,22.

259. Por fim, cumpre observar que a última versão da tabela de tarifas portuárias da PortosRio/CDRJ encontra-se em pauta para aprovação na Antaq.

VI.5.2 Utilidades – Eletricidade, combustíveis e lubrificantes (equipamento)

260. Conforme o estudo, essa rubrica de custos refere-se à utilização de energia elétrica, diesel, lubrificantes, água e outros insumos para os equipamentos, estando diretamente relacionada com as operações necessárias para a movimentação do minério de ferro (Seção D – Operacional, peça 8, p. 11).

261. De acordo com referenciais pretéritos levantados pelo estudo para tais utilidades variáveis, obteve-se um custo unitário de **R\$ 1,69 por tonelada** de graneis sólidos movimentados, o qual, considerando um volume de 20.014.896 t, resultou no montante de R\$ 33.835.609,29, representando 17,8% do opex.

262. Questionado acerca dos detalhes da metodologia utilizada para a definição dessa linha de custo, o Ministério afirmou que foram utilizados os custos observados no âmbito do Programa de Arrendamentos Portuários (PAP) de 2013, atualizados via o índice IPCA para a data-base do estudo e que estava prevista, ainda em janeiro de 2024, a assinatura do contrato entre a Antaq e a INFRA S.A. para realizar um novo levantamento de custos portuários, com novos questionários e visitas in loco a fim de substituir os dados mais antigos, como o presente.

263. Os parâmetros históricos de custo unitário variável, de acordo com a metodologia adotada pelo Poder Concedente, na rubrica Utilidades – Eletricidade, combustíveis e lubrificantes, correspondem respectivamente, a eletricidade - R\$ 0,88/tonelada, e lubrificantes – R\$ 0,10/tonelada (data base agosto de 2013), totalizando R\$ 0,98/t, tendo sido atualizados para data-base do estudo, com índice acumulado do IPCA de 1,7250218, chegando-se ao custo unitário variável de R\$ 1,69/tonelada, como mostra linha O1080 da planilha “Misc”, arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xlsm” (item não digitalizável da peça 9).

264. A referida pasta ministerial afirmou ainda que, em comparação com o reequilíbrio contratual do terminal da CPBS, no próprio porto de Itaguaí, tal terminal teve um custo médio, entre 2018 e 2020, de R\$ 1,25, que atualizado para a data-base do estudo corresponde a R\$ 1,46, apenas 14% inferior ao valor adotado para o ITG02.

VI.5.3 Mão de Obra - Operações/Manutenção/Ambiental

265. O custo total da rubrica “mão de obra - operações/manutenção/ambiental” foi definido em função das seguintes variáveis: quantidade de funcionários, salários médios e encargos, perfazendo o montante de R\$ 14.834.896,09, correspondente a um nível de movimentação de 20.014.896 toneladas, conforme discriminado no quadro a seguir:

Quadro 22. Detalhamento dos custos com mão de obra própria do terminal

Salários de equipe	Equipe	Salário médio (R\$/mês)	Custos Sociais	Total Custo (R\$/ano)
Administrativo				
Diretor Geral	2	R\$ 29.146,69	82,91%	R\$ 1.279.493,06

Gerente Senior	8	R\$ 12.530,10	82,91%	R\$ 2.200.205,37
Gerente de Nível Médio	12	R\$ 4.600,31	82,91%	R\$ 1.211.677,49
Equipe de Suporte Administrativo (n 1)	20	R\$ 2.529,07	82,91%	R\$ 1.110.221,26
Equipe de Suporte Administrativo (n 2)	17	R\$ 2.547,60	82,91%	R\$ 950.602,29
Meio Ambiente/Segurança Portuária/Segurança no Trabalho				
Supervisores	2	R\$ 4.204,57	82,91%	R\$ 184.573,90
Técnico de Meio Ambiente	2	R\$ 3.217,38	82,91%	R\$ 141.237,83
Técnico de Segurança de Trabalho	2	R\$ 3.039,21	82,91%	R\$ 133.416,46
Manutenção				
Engenheiro	2	R\$ 12.530,10	82,9%	R\$ 550.051,34
Supervisores	5	R\$ 4.204,57	82,91%	R\$ 461.434,74
Técnicos de Manutenção	30	R\$ 2.028,26	82,91%	R\$ 1.335.560,53
Operações				
Engenheiro	5	R\$ 12.530,10	82,91%	R\$ 1.375.128,35
Encarregado Operacional	15	R\$ 4.204,57	82,91%	R\$ 1.384.304,22
Técnico/Operador	40	R\$ 3.084,58	82,91%	R\$ 2.708.162,53
Auxiliares (Serviços Gerais)	154	R\$ 2.076,89	82,91%	R\$ 7.020.254,37
Total	316			R\$ 22.046.323,75
Subtotal Equipe de Admin				R\$ 7.211.427,66
Subtotal - Equipe de Meio Ambiente / Manutenção / Operação				R\$ 14.834.896,09

Fonte: Planilha "O&M" do arquivo "ABC01_Financial_Model ITG02_final.xls".

266. Em relação à quantidade de empregados operacionais e de manutenção, estes foram estimados com base no volume movimentado. Segundo o estudo, para estimar a composição dessa parcela de mão de obra, foi aplicado o índice de produtividade/empregado, com dados levantados em seis terminais portuários de graneis sólidos minerais de grande porte. Tal índice avaliou a relação entre a movimentação histórica do respectivo terminal e o número de empregados da área operacional, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 23. Produtividade por empregado em terminais portuários de graneis sólidos

Terminal	Movimentação/t	Empregados Operacionais	Produtividade em t/empregado
1	33.812.678	622	54.361
2	190.100.000	1797	105.787
3	8.782.174	151	58.160
4	5.694.724	149	38.220
5	21.098.540	503	41.945
6	16.955.689	246	68.926

Fonte: Seção D – Operacional (peça 8, p. 6).

267. Da média ponderada das produtividades apresentadas acima, chegou-se ao valor de 79.713 toneladas/ano/empregado. Aplicando este valor sobre a movimentação esperada no terminal chega-se a 251 empregados operacionais necessários para a área ITG02, distribuídos entre manutenção e operações.

268. Além disso, o número de funcionários para a área ambiental foi estimado com base em metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para o licenciamento de terminais, dividindo-os em pequeno, médio e grande porte, cujas quantidades requeridas estão dispostas no quadro abaixo:

Quadro 24. Patamares da equipe ambiental própria do terminal

<i>Equipe</i>	<i>Pequeno Porte</i>	<i>Médio Porte</i>	<i>Grande Porte</i>
<i>Supervisor</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Técnico Meio Ambiente</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>

Fonte: Seção D – Operacional (peça 8, p. 5).

269. Nesse caso, o ITG02 se enquadraria na faixa dos terminais de grande porte, o qual demanda um supervisor ambiental e dois técnicos de meio ambiente.

270. Ademais, ainda na área operacional, o estudo incluiu ainda um supervisor de segurança portuária com vínculo empregatício direto, exigido para todos os terminais inseridos no trânsito internacional, em atendimento à Resolução 52/2018 da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS).

271. Além disso, para a área de segurança do trabalho, inclusa nas operações, o estudo indicou a necessidade de alocação de dois técnicos de segurança do trabalho para o terminal ITG02, com base na metodologia utilizada pela NR 29 – Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário, que relaciona os possíveis patamares de equipes de segurança de trabalho em terminais portuários, indicando um grau de risco 3 para o ITG02 (Seção D – Operacional, peça 8).

272. Por fim, quanto aos salários médios, foram utilizadas referências dos sistemas SICRO (RJ), SINAPI (RJ) e salario.com.br (Nacional). Por sua vez, os encargos sociais foram definidos a partir da composição específica das funções levantadas no SICRO e no SINAPI.

VI.5.4 Manutenção – Equipamentos (manutenção e peças)

273. Em relação à manutenção, destaca-se a rubrica relacionada à manutenção de equipamentos/peças, estimada pelo estudo a um custo de aproximadamente R\$ 11.450.000,00 por ano, a um nível de movimentação de 20.014.896 toneladas.

274. Tal montante corresponde à alíquota de 1% sobre o valor dos investimentos em equipamentos, percentual esse que, segundo o estudo, seria suficiente para manter o estado dos equipamentos (correias transportadoras, carregadores etc.) em nível adequado, pelo fato de o terminal ser constituído em uma área greenfield, sem ativos operacionais existentes.

275. Reputa-se que o valor total do Capex orçado pelo estudo para os equipamentos foi de aproximadamente R\$ 1.144.970.000,00 ao longo de cinco anos de implantação do terminal (entre 2024 e 2028).

VI.5.5 Mão de Obra - Administrativo

276. O custo total da rubrica “mão de obra - administrativo” também foi definido em função das seguintes variáveis: quantidade de funcionários, salários médios e encargos, perfazendo o montante de R\$ 7.211.427,66, correspondente a um nível de movimentação de 20.014.896 t, conforme demonstrado anteriormente no Quadro 22.

277. Em relação à quantidade de empregados administrativos, estes não foram estimados com base no volume movimentado. Ao contrário disso, seguindo a metodologia de estudos anteriormente apreciados por esta Corte, projetou-se que a expansão da equipe administrativa deveria ocorrer de forma gradual, em função do tamanho do empreendimento, medido pela estimativa de suas receitas brutas, não de forma contínua, mas por meio de intervalos de crescimento de tais receitas, o que permitiria dividi-las em patamares de receita, conforme apresentados no quadro abaixo:

Quadro 25. Patamares das equipes administrativas com base nas estimativas de receitas

<i>Faturamento Anual</i>								
<i>Equipe</i>	<i>< 3.800</i>	<i>< 18.000</i>	<i>< 30.000</i>	<i>< 45.000</i>	<i>< 60.000</i>	<i>< 160.000</i>	<i>< 500.000</i>	<i>> 500.000</i>
<i>Diretor Geral</i>	0	0	1	1	1	1	1	2
<i>Gerente Sênior</i>	1	1	2	2	3	4	6	8
<i>Gerente</i>	3	2	3	3	4	6	10	12
<i>Administrativo 1</i>	1	1	1	3	4	8	15	20
<i>Administrativo 2</i>	0	3	2	3	3	6	10	17
<i>Total</i>	5	7	9	12	15	25	42	59

Fonte: Seção D – Operacional (peça 8, p. 4).

278. Seguindo a classificação da tabela imediatamente acima, o terminal ITG02 se encaixaria no patamar de faturamento bruto anual acima de R\$ 500 milhões por ano, o que resultaria numa equipe administrativa de 59 funcionários.

279. Por fim, quanto aos salários médios, foram utilizadas referências dos sistemas SICRO (RJ), SINAPI (RJ) e salario.com.br (Nacional). Por sua vez, os encargos sociais foram definidos a partir da composição específica das funções levantadas no SICRO e no SINAPI.

VI.5.6 Manutenção Infra – civil/estrutural

280. Em relação à manutenção, destaca-se a rubrica relacionada à manutenção de obras civis, estimada pelo estudo a um custo fixo de R\$ 5.883.336,89 por ano, a um nível de movimentação de 20.014.896 t.

281. Tal montante corresponde à alíquota de 0,5% sobre o valor dos investimentos em obras civis, percentual esse que, segundo o estudo, seria suficiente para manter o estado dos ativos decorrentes das obras em nível adequado, pelo fato de o terminal ser constituído em uma área greenfield, sem ativos operacionais existentes.

282. Reputa-se que o valor total do Capex orçado pelo estudo para as obras civis foi de R\$ 1.176.667.377,85 ao longo de cinco anos de implantação do terminal (entre 2024 e 2028).

Análise da AudPortoFerrovia

283. Inicialmente, cumpre observar que foram analisados os itens pertencentes à classe A, da curva ABC, conforme Quadro 21, bem como os itens pertencentes à classe B que fazem parte do mesmo agrupamento de custos de itens da classe A (mão de obra própria do terminal) ou que, somado aos outros itens do mesmo agrupamento, representam mais de 6% do opex (manutenção de obras e equipamentos).

284. Quanto ao pagamento à autoridade portuária, a taxa aprovada por meio da Resolução Antaq 5.033/2016, devidamente atualizada até a data-base do estudo, corresponde ao montante apresentado (R\$ 4,98 por tonelada movimentada), sendo essa a única consideração a ser tecida.

285. Acerca dos custos com mão de obra própria do terminal, compreendendo as áreas administrativa, meio ambiente, segurança portuária, segurança no trabalho, manutenção e operacional, entende-se razoável haver diferenciação do tamanho da equipe administrativa em função da receita do terminal, bem como da equipe operacional em função do volume de carga movimentada. Os salários e encargos foram devidamente referenciados nos sistemas SICRO (RJ) e SINAPI (RJ), fontes oficiais comumente utilizadas em licitações governamentais, seguindo a metodologia já analisada por esta Corte em outros arrendamentos.

286. No tocante à estimativa da quantidade de empregados ligados à operação, baseada na produtividade média, por empregado, de uma amostra de seis terminais de granéis sólidos minerais, questionou-se o Ministério de Portos e Aeroportos a razão para ter considerado, no cálculo

da média ponderada, o terminal Ponta da Madeira, de características significativamente diferentes do ITG02 (cerca de 190 milhões de toneladas movimentadas por ano, com 1.797 empregados operacionais).

287. Em resposta, a pasta ministerial afirmou que se optou por utilizar a média ponderada com o terminal Ponta da Madeira dentro da amostra por oferecer a maior produtividade possível dentro das opções discutidas, sendo a alta produtividade um pré-requisito para o sucesso do terminal em análise. Nesse sentido, foram considerados razoáveis os esclarecimentos apresentados.

288. Já em relação aos custos com utilidades variáveis (referente à utilização de energia elétrica, diesel, lubrificantes, água e outros insumos para os equipamentos, estando diretamente relacionada com as operações necessárias para a movimentação do minério de ferro), é importante ressaltar a relevância de que tais custos sejam atualizados.

289. Com efeito, a utilização de dados genéricos do PAP, de defasagem superior a 10 anos, simplesmente atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, representa risco de haver distorção relevante na estimativa desse parâmetro.

290. Sobre esse quesito, o MPor afirmou encontrar bastante dificuldade para obter dados mais atualizados de terminais de minério de ferro de grande porte, em razão da maioria deles serem TUPs, que não têm obrigação de compartilhar dados com o setor público, além dos dados disponíveis não estarem segregados de outras rubricas (peça 85, p. 5).

291. Ainda sobre esse aspecto, a pasta afirmou ter observado valor paramétrico semelhante no âmbito do processo de reequilíbrio contratual do terminal da CPBS (R\$ 1,46/t ante R\$ 1,69/t no estudo). Ademais, afirmou que a ANTAQ e a INFRA S.A. estão em vias de finalizar um acordo de cooperação para levantar dados atualizados sobre custos portuários, e que não há caracterizado equívoco nos dados ou falha metodológica nos custos, mas tão somente a oportunidade de aperfeiçoamento (peça 85, p. 6)

292. Diante desse cenário, conforme relatado na seção I.4 do capítulo acerca dos comentários dos gestores, considerando a menor materialidade da rubrica ao observar a modelagem como um todo, a compatibilidade da estimativa realizada com os valores observados no âmbito do processo de reequilíbrio contratual do terminal TEMIN, a dificuldade do poder concedente de obter um benchmark mais robusto e a previsão da iminente realização de um levantamento, em cooperação entre a ANTAQ e a INFRA S.A., que fornecerá dados de Opex e Capex atualizados para os próximos arrendamentos portuários, concluiu-se pela razoabilidade de transformar a determinação constante do relatório preliminar em recomendação.

293. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que obtenha estimativa atualizada sobre o custo variável com as utilidades previstas no item 4.2.2. da Seção D – Operacional, por meio de pesquisa de preços, para este e para os futuros estudos de arrendamentos.

294. Quanto aos custos com manutenção de obras e equipamentos, os percentuais (0,5% sobre o valor das obras e 1% sobre o valor dos equipamentos) já haviam sido objeto de análise em outras desestatizações remetidas a esta Corte de Contas (TC 040.166/2018-0, TC 002.066/2019-0 e TC 015.197/2020-4, entre outros), tendo sido considerados razoáveis por esta unidade técnica.

295. No entanto, quanto à rubrica de custos com a manutenção de equipamentos, observaram-se aumentos desses custos nos anos em que a renovação dos equipamentos foi prevista (especialmente em 2038, 2039, 2048 e 2049), conforme a planilha “OpEx” do arquivo “ABC01_financial_model ITG02 final.xlsm”, remetido a esta Corte (item não digitalizável da peça 9).

296. Sobre esse assunto, questionou-se a razão para esses aumentos, haja vista que, se há a mera substituição dos equipamentos, eles deveriam ser constantes (pela 39, p. 3).

297. O Poder Concedente, argumentou inicialmente no sentido de que a modelagem econômico-financeira considera os retrofits como aumento no número dos bens, adicionando o valor do retrofit ao valor dos ativos já existentes. Continuou afirmando que não há como saber como o arrendatário vai investir esse dinheiro, podendo investir nos ativos existentes, o que não justificaria o aumento no valor da manutenção, ou adquirir novos equipamentos com a possibilidade de manter ou descartar os equipamentos existentes.

298. A justificativa apresentada, no entanto, não merece prosperar. Com efeito, sendo a capacidade dinâmica do terminal delimitada pela capacidade aquaviária (21.400.000 toneladas por ano), na forma com que foi concebida a modelagem, não há razão para manter os equipamentos substituídos em funcionamento simplesmente por não haver ganho realizável com o aumento da capacidade de movimentação.

299. Diante desse cenário, constou do relatório preliminar determinação ao Ministério de Portos e Aeroportos que ajustasse a modelagem para não considerar os equipamentos objeto dos retrofits na base de cálculo para a estimativa dos custos relacionados à manutenção, em atendimento aos Arts. 11, IV, e 20, II, “a” da Lei 10.233/2001.

300. Submetido o referido relatório aos comentários dos gestores, estes concordaram em realizar tais ajustes, de modo que se propõe, no presente, **deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, ajustar a modelagem a fim de não considerar os equipamentos objeto dos retrofits na base de cálculo dos custos relacionados à manutenção do terminal.**

301. Por fim, conquanto não faça parte das rubricas mais significativas, foi identificado custo anual da ordem de R\$ 1.235.000,00 com a manutenção do órgão gestor de mão de obra portuário – OGMO, o que se entende indevido, pois, uma vez que o terminal não exercerá quaisquer das atividades elencadas taxativamente no art. 40 da Lei 12.815/2013 (ou seja, não utilizará mão de obra oriunda desse órgão gestor), não há a obrigação filiar-se a ele e, portanto, de custeá-lo (peça 52).

302. Questionada acerca desse aspecto, a pasta ministerial informou que tal linha de custo será excluída da modelagem na revisão do estudo (peça 46, p. 16), bem como que concorda e se compromete em realizar o ajuste na modelagem (peça 85, p. 6). Assim, propõe-se **deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, ajustar a modelagem a fim de excluir os custos com a manutenção do OGMO.**

VIII. Estimativas de Investimentos

303. O terminal de minério será construído na área do Porto Organizado de Itaguaí, no estado do Rio de Janeiro, em uma área ainda não explorada no porto, greenfield, situada entre dois terminais operacionais, especializados na exportação de minério de ferro. Por isso, o local é conhecido como área do meio.

304. O Complexo Portuário de Itaguaí, naturalmente abrigado pela Bahia de Sepetiba, possui acesso aquaviário com profundidade em torno de 20 metros, com baixa taxa de assoreamento, reduzindo a necessidade de dragagens de manutenção, o que favorece a viabilidade, pelo lado aquaviário, da especialização na exportação de minério de ferro. Pelo lado terrestre, as vantagens consistem em disponibilidade de área e a conexão ferroviária operada pela MRS Logística ao

Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais, região importante produtora de minério no cenário internacional.

305. Além do pátio de estocagem de minério, está prevista a construção de um píer sobre estacas, que servirá de estrutura de suporte para os equipamentos de expedição de carregamento do navio e de amarração do navio ao berço de atracação. Entre o pátio de estoque e o píer será construído também um viaduto para a passagem das correias transportadoras sobre as correias dos outros terminais existentes e uma ponte de acesso ao novo píer.

306. O total de investimentos previstos para a implantação do terminal é de R\$ 2.334 milhões para execução nos 5 primeiros anos. Após isso, no 15º e 25º ano do arrendamento está prevista a realização de renovação dos equipamentos (Retrofit) ao custo de 50% do valor inicial dos equipamentos, R\$ 572 milhões em cada renovação, totalizando R\$ 1.144 milhões, resultando em R\$ 3.478 milhões de custos de capital, Capex.

307. O quadro a seguir demonstra os principais itens de investimentos e seus principais custos, ordenados conforme modelo de Curva ABC.

Quadro 26. Curva ABC dos custos de capital do empreendimento

Item	Un.	Qtd.	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	%	% Acum.
Retrofit	%	14.617	40.400	1.144.000.000	32,3%	32,3%
Píer/Cais sobre Estacas	m ²	14.617,37	40.400	590.534.927	16,7%	49,0%
Transportador de correia - 12.000 t/h - expedição	m	3.567,00	85.855	306.245.825	8,7%	57,7%
Virador de Vagões	un.	1,00	286.969.756	286.969.756	8,1%	65,8%
Ponte de Acesso	m	10.600,00	24.802	262.896.148	7,4%	73,2%
Recuperadora	un.	2,00	54.643.214	109.286.429	3,1%	76,3%
Engenharia e Administração	%		5,0%	106.120.690	3,0%	79,3%
Contingência	%		5,0%	106.120.690	3,0%	82,3%
Demolição e Preparação de Site	LS	175.049,00	472	82.596.696	2,3%	84,6%
Carregador de Navios	un.	1,00	81.964.821	81.964.821	2,3%	86,9%
Subestação	un.	2,00	35.176.073	70.352.146	2,0%	88,9%
Transportador de correia - 8.000 t/h - recepção	m	1.023,00	65.130	66.628.261	1,9%	90,8%
Tributos s/ Equipamentos Importados	%	478.221.006	12,60%	60.255.847	1,7%	92,5%
Torre de transferência	un.	10,00	5.873.739	58.737.389	1,7%	94,2%
Dragagem de Aprofundamento (Pub.)	m ³	2.250.000,00	23	51.963.061	1,5%	95,6%
Subestação Píer	un.	1,00	46.012.333	46.012.333	1,3%	96,9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02_final.xls”

308. Destaca-se que o primeiro item da Curva ABC é a atualização e modernização dos equipamentos – Retrofit, que é previsto ocorrer a cada 10 anos de operação do terminal e corresponde a 50% do valor inicial dos equipamentos eletromecânicos em cada etapa, portanto, considerando o prazo do contrato de 35 anos, sendo os 5 iniciais de implantação, está previsto o primeiro retrofit com 15 anos de contrato e o segundo com 25 anos. A previsão do retrofit nos termos apresentados já constou de outros arrendamentos submetidos ao TCU e aprovados.

309. Os investimentos a serem realizados possuem significativo valor associado à aquisição e montagem de equipamentos eletromecânicos necessários à movimentação do minério. A

capacidade dos equipamentos de movimentação é dimensionada conforme os fluxos previstos na recepção no terminal portuário e na expedição do minério via marítima.

310. O minério será transportado até o terminal em composições ferroviárias de 136 vagões com aproximadamente 100 toneladas cada, totalizando, na recepção, cerca de 13.600 toneladas por trem. Na chegada haverá um virador de vagão com capacidade de tombar 8.000 t/h de minérios, realizando a operação em pares de vagões. O tempo previsto do completo descarregamento da composição ferroviária é de 2,3 horas, considerando a capacidade dos equipamentos de recepção da carga.

311. A composição ferroviária ao chegar no terminal segue para o virador de vagões, onde será despejado o minério para encaminhá-lo, por meio das correias transportadoras da recepção, com capacidade idêntica ao virador de vagões de 8.000 t/h, ao pátio de armazenagem. A correia transportadora, em conjunto com as torres de transferência e a empilhadeira/recuperadora (stacker reclaimer) permite a distribuição do minério recebido entre as pilhas de armazenagem do pátio de estoque.

312. Os equipamentos de pátio permitem a realização de operações de mistura de diferentes qualidades de minério, formando blends adequados às especificações de mercado, e permitem a recuperação do minério das pilhas para expedição em navios graneleiros.

313. A estrutura de expedição do minério foi dimensionada para operação com navios Capesize, que são uma classe de navios graneleiros cujas dimensões, não permitem a navegação pelos Canais de Suez e Panamá e necessitam passar pelos Cabos da Boa Esperança ou Cabo Horn. As dimensões aproximadas são: comprimento 300 m (LOA), boca de 50 m, calado de 18 m e capacidade de 210 mil toneladas de porte bruto (TPB). A capacidade do navio tipo é de 15 vezes superior à capacidade de um trem tipo esperado na recepção de carga, o que é uma das razões para a previsão de maior capacidade dos equipamentos de expedição do minério, dimensionados para 12.000 t/h.

314. Os principais equipamentos de expedição do minério são as correias transportadoras com capacidade de 12.000 t/h e o carregador de navio (shiploader). Esses equipamentos serão instalados a partir do pátio de armazenagem do terminal, atravessam áreas comuns do Porto de Itaguaí, passando em traçado independente de outras correias transportadoras dos terminais de minérios contíguos, cujos berços são a jusante do novo berço previsto, e chegam ao novo píer por meio de ponte de acesso de 1 km de extensão.

315. O novo píer, a ponte de acesso e o desenvolvimento do terminal de estocagem em si são obras civis com a maior estimativa orçamentária, com custo de R\$ 590, R\$ 262 e R\$ 155 milhões de reais, respectivamente. O desenvolvimento do terminal envolve a supressão e terraplanagem do pátio, construção de cercas, pavimentação de rodovias, pera ferroviária, redes de água, de esgoto e de combate a incêndio.

316. Serão avaliados em primeiro as obras civis da faixa A da Curva ABC devido à similaridade entre os componentes de custos e, em seguida, os equipamentos eletromecânicos.

VIII.1. Obras Civis

Píer de atracação

317. O primeiro item da curva ABC, após o retrofit, consiste das obras civis de execução do píer de atracação do terminal.

318. Segundo consta dos estudos de engenharia do EVTEA, o novo píer será construído sobre estacas, com dimensões da plataforma de 400 m de comprimento por 37 m de largura, perfazendo uma área de 14.800 m². As dimensões do píer são compatíveis com o navio graneleiro de projeto do tipo Capesize de 210.000 toneladas de porte bruto, comprimento total de 300 m, boca de 50 e calado de 18,1 m, bem como com as dimensões do carregador de navios, das correias

transportadoras e das torres de transferência a serem instaladas no píer. Além disso serão instalados no píer os equipamentos de atracação e amarração dos navios e as defensas.

319. Em termos de estimativa de custos do píer, foi elaborada a Curva ABC seguinte, com os principais itens da obra.

Quadro 27. Curva ABC da estimativa de custos do píer de atracação

Descrição	Cód. SICRO	Un.	Quant.	Preço Unit. (R\$)	Valor Total (R\$)	% Acum.
Camisa metálica com espessura de 12,5 mm D = 1.400 mm - cravada com martelo vibratório - sem escavação - cravação	2306651	m	15.800	10.475,37	165.510.846,00	32,2%
Camisa metálica com espessura de 12,5 mm D = 1.400 mm - para passagem de lâmina d'água - posicionamento	2306678	m	15.800	10.200,13	161.162.054,00	63,6%
Armação em aço CA-50 - fornecimento, preparo e colocação	0407819	kg	6.628.098	16,41	108.767.088,18	84,7%
Concreto autoadensável com silicato de alumínio fck = 50 MPa - confecção em central dosadora de 30 m ³ /h - areia e brita comerciais	1107912	m ³	51.105	820,37	23.433.048,68	89,3%

Fonte: Elaboração própria a partir da planilha "EVTEA_Orçamento Sintético", do arquivo "ITG02_Capex_rev1.xls".

320. Os preços unitários da estimativa de custos dos principais itens possuem equivalentes no sistema referencial SICRO 3, considerado o mais adequado para orçamentação de obras públicas de infraestrutura pesada.

321. Em relação aos quantitativos principais, a taxa de armadura de concreto armado é de 129 kg/m³, o que corresponde à taxa esperada de armadura para vigas de concreto de 80 a 120 kg/m³ (o valor superior é esperado para obras de maior vulto, como é caso); estima-se a utilização de 395 estacas, com comprimento total de 40 m, sendo que 20 m, aproximadamente, correspondem à lâmina d'água (a título de comparação na obra de ampliação do cais do Terminal de Contêineres de Paranaguá foram utilizadas estacas semelhantes com profundidade de até 33 metros); o volume de concreto do estaqueamento é de, aproximadamente, 25 mil m³; os demais 26 mil m³ de concreto serão utilizados para execução de 14.800 m² das lajes, coroamento das estacas e toda a estrutura de vigas necessária para a obra.

Ponte de Acesso

322. A ponte de acesso permitirá a ligação entre a faixa terrestre do Porto de Itaguaí e o novo píer de atracação. A ponte permitirá a passagem de pedestres, de veículos e da estrutura metálica de suporte da correia transportadora de minérios. As dimensões previstas da ponte são de 10,6 metros de largura por 943 metros de comprimento, resultando em uma área de 9.995,8 m².

323. A estimativa de custos da ponte de acesso possui características similares ao do píer de atracação. Foi previsto a execução de 145 estacas com a utilização de camisa metálica, armação de aço CA-50 e concreto autoadensável de 50 MPa de resistência, considerado concreto de alta resistência. O quadro seguinte demonstra a Curva ABC com a estimativa de custos da ponte de acesso.

Quadro 28. Curva ABC da estimativa de custos da ponte de acesso ao píer

Descrição	Cód. SICRO	Un.	Quant.	Preço Unit. (R\$)	Valor Total (R\$)	% Acum.
Camisa metálica com espessura de 12,5 mm D = 1.400 mm - cravada com martelo vibratório - sem escavação - cravação	2306651	m	6.400	10.475,37	67.042.368,00	29,06%
Camisa metálica com espessura de 12,5 mm D = 1.400 mm - para passagem de lâmina d'água - posicionamento	2306678	m	6.400	10.200,13	65.280.832,00	57,35%
Armação em aço CA-50 - fornecimento, preparo e colocação	0407819	kg	3.499.908	16,41	57.433.490,28	82,24%
Concreto autoadensável com silicato de alumínio fck = 50 MPa - confecção em central dosadora de 30 m ³ /h - areia e brita comerciais	1107912	m ³	26.703	820,37	21.906.340,11	91,74%

Fonte: *Elaboração própria a partir da planilha "EVTEA_Orçamento Sintético", do arquivo "ITG02_Capex_rev1.xls".*

324. *As relações entre os quantitativos apresentam valores similares aos observados no píer de atracação. A taxa de armadura utilizada é de 131 kg de aço por m³ de concreto; o volume de concreto utilizado nas estacas é de aproximadamente 10 mil m³; a profundidade prevista para as estacas da ponte é de 44 m, portanto, 10% mais profundas do que as estacas do píer de acesso.*

325. *A diferença na profundidade das estacas é significativa e causa diferença razoável na estimativa de custos. Contudo, em se tratando de projeto conceitual, o que se pode-se inferir a partir da comparação entre as plantas de cortes do píer e ponte é que as estacas da ponte são todas inclinadas, enquanto as do píer são parte inclinadas e parte verticais, justificando o maior comprimento médio das estacas da ponte.*

326. *Ademais, assim como os itens do píer, os preços unitários da ponte estão referenciados pelo sistema de custos SICRO 3, considerado adequado para a estimativa de custos.*

Demolição e Preparação do site

327. *A demolição e preparação do site corresponde à fase de supressão da vegetação existente no local do terminal e preparação do pátio de estocagem do minério de ferro. A etapa possui a estimativa de R\$ 82 milhões, sendo a maior parte correspondente à execução de colunas de brita com diâmetro de 80 cm para tratamento do solo.*

328. *O minério de ferro possui elevado peso específico e a sua armazenagem em pilhas de até 17 m de altura gera um carregamento excessivo no solo, ensejando a necessidade da realização de tratamento desse solo. O tratamento do solo é o procedimento utilizado para promover seu adensamento, evitando a ocorrência de recalques (solo ceder ao peso) prejudiciais aos equipamentos e às instalações no pátio do terminal.*

329. *O tratamento previsto possui o custo total de R\$ 68 milhões, correspondente à execução de 430.718 metros de colunas de britas com perfuratriz bottom feed de 80 cm de diâmetro e preenchimento com brita comercial, com preço unitário de R\$ 158,36, conforme composição de custos do SICRO 3, código 2306144.*

330. *O projeto conceitual não trouxe informações como locação das colunas de brita e suas profundidades, contudo, avaliando as relações entre quantitativos, estimando uma profundidade*

de 40 m por coluna de brita, chega-se à utilização de 4,8 colunas a cada 100 m de área de intervenção.

331. O segundo item de maior relevância material é o aterramento da área com argila ou barro proveniente de jazida com transporte de até 10 km, com custo unitário de R\$ 67,62, segundo referencial do SINAPI, código 6081. Para a execução de 336.000 m³ de aterro, correspondente a um aterro de 1,5 m em toda área do terminal, o custo total do fornecimento é de R\$ 22,720 milhões.

332. Nota-se que os dois itens principais da demolição e preparação do terreno somam R\$ 90 milhões, valor superior aos R\$ 82 milhões previstos na Curva ABC do empreendimento. A diferença pode estar relacionada aos diferentes agrupamentos de serviços entre as duas fontes de dados. A Curva ABC do empreendimento foi obtida do arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xlsm”, enquanto o detalhamento da estimativa de custos foi avaliado a partir da planilha “EVTEA_Orçamento Sintético”, do arquivo “ITG02_Capex_rev1.xls”, remetida em resposta ao primeiro Ofício de Requisição enviado à equipe.

333. Entende-se que as eventuais diferenças nas alocações de itens entre as planilhas não prejudicam as análises efetuadas, em razão de serem pontuais e não significativas. Assim, as estimativas relacionadas ao item são adequadas ao projeto em questão.

VIII.2. Equipamentos eletromecânicos

Transportadores de correia da recepção e da expedição

334. Os transportadores de correia são usuais em terminais de granéis sólidos minerais ou agrícolas. São correias deslizantes sobre roletes de carga, acionados por motores elétricos, onde são depositados os granéis para a movimentação inicial do virador de vagão ou das moegas de recepção da carga até a pilha de armazenagem e, a partir da pilha de armazenagem, até o carregador de navios, na expedição.

335. A correia transportadora e seu conjunto mecânico é montada sobre estruturas metálicas com capacidade de suporte adequada ao peso próprio do conjunto e do granel a ser transportado e, a cada mudança de direção do traçado, é necessária uma torre de transferência. A estimativa de custos das torres de transferência foi realizada separada das correias transportadoras.

336. A Infra S.A informa que não obteve cotações para os transportadores de correia de expedição e recebimento, 3º e 12º itens da Curva ABC, visto que para as cotações seria necessário projeto detalhado, o que foge ao escopo da estimativa de custos com base em projeto conceitual.

337. A estimativa de preços para os transportadores de correia foi obtida por parametrizações a partir de projetos similares de avaliação de reequilíbrios econômico-financeiros, prorrogações antecipadas e outros estudos referenciais da Infra S.A.

338. A parametrização referida permite a obtenção de estimativas orçamentárias por metro linear, ou seja, valor unitário, para as correias transportadoras. O quadro seguinte resume os valores e as fontes de informação utilizadas (Mind e Pier III são empresas de consultoria e o Sicport é um banco de dados mantido pela Antaq).

Quadro 29. Levantamento de custos paramétricos das correias de transporte

Descrição	Mind (R\$/m)	Pier III (R\$/m)	Sicport (R\$/m)
Transportador de correia - 8.000 t/h- expedição	65.130,26	135.000,00	69.713,99
Transportador de correia - 12.000 t/h - recepção	85.855,29	140.000,00	85.206,00

Fonte: Nota informativa 2/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 49)

339. A estimativa selecionada foi o valor estimado pela consultoria Mind, por guardar boa aderência aos valores obtidos pelo sistema Sicport, da Antaq. Dada as especificidades do equipamento, com diferentes dimensões e arranjos em cada instalação portuária, não há outras referências para comparar os custos.

340. A partir dos valores unitários, foi obtido, no layout do terminal portuário, o comprimento dos trechos das correias transportadoras na expedição, total de 3.567 m, resultando no valor de R\$ 306 milhões, e na recepção, de 1.023 m, resultando no valor de R\$ 66 milhões.

341. As referências de custos preferenciais para empreendimentos de arrendamentos são os referenciais oficiais ou cotações de preços. Contudo, há casos em que as cotações se mostram inviáveis e, nesse caso, o expediente empregado foi justificado.

Carregador de navio, recuperadora/empilhadeira e virador de vagões

342. Quanto à recuperadora/empilhadeira e o carregador de navios, que são conjuntos eletromecânicos cujas cotações incluem o fornecimento, montagem e comissionamento dos equipamentos, a Infra S.A informa ter obtido cotações de custos adequadas ao projeto em questão. As cotações foram confrontadas com as informações repassadas pelas empresas de consultoria, com a cotação do projeto de prorrogação do CSN Tecar e do Sicport da Antaq. As cotações obtidas apresentaram preços unitários menores e foram utilizadas na estimativa de custos.

343. Quanto ao virador de vagões, a Infra S.A informou não ter obtido cotações de preços. O valor utilizado na estimativa para o item foi o da consultoria Mind Engenharia, pois, a estimativa trazia a composição de custos com especificação dos quantitativos de todos os equipamentos a serem instalados, além da previsão de obras civis.

344. Ademais, a estimativa apresentava custo compatível com o valor apresentado pela CSN Tecar na ocasião do pedido de prorrogação antecipada, sendo mais atualizado do que o valor da Sicport da Antaq, de julho de 2013, além de que o Sicport não apresenta detalhes da especificação do equipamento. Assim, o maior detalhamento da estimativa de custos da Mind Engenharia justifica sua escolha na ausência de uma cotação de preços.

345. O quadro a seguir resume as informações do conjunto de equipamentos eletromecânicos, em que, em destaque, estão os valores selecionados para a estimativa de custos do projeto.

Quadro 30. Levantamento de custos de equipamentos eletromecânicos de manuseio de minérios

Descrição	EVTEA Mind (R\$)	EVTEA Pier III (R\$)	Sicport (R\$)	CSN Tecar (R\$)	Cotação Infra S.A (R\$)
Carregador de navios	92.893.464	82.000.000	116.190.028	125.581.750	81.964.821
Recuperadora/ Empilhadeira	105.953.575	90.000.000	87.788.021	226.752.553	54.643.214
Virador de vagões	286.969.755	239.600.000	198.676.313	292.305.926	

Fonte: Nota informativa 2/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 49)

Subestações

346. O projeto prevê a instalação de três subestações de energia para atendimento da demanda estabilizada dos equipamentos eletromecânicos do terminal, sendo, duas dedicadas à parte onshore do terminal e uma dedicada à parte offshore.

347. Em relação às subestações, foram utilizadas estimativas de custos similares, conforme os apontamentos da consultoria Mind, modificando-se os quantitativos de insumos entre as estações onshore e offshore. A consultoria utilizou-se do referencial da Secretaria de Infraestrutura do Ceará - Seinfra-CE para a montagem e insumos da subestação, o SINAPI para o cabo de cobre e o Custo unitário básico de construção – CUB para os prédios de controle da subestação.

348. O quadro seguinte demonstra a Curva ABC de uma das subestações de energia elétrica onshore.

Quadro 31. Curva ABC da estimativa de custos da subestação onshore

Descrição	Cód.	Banco	Un.	Quant.	Preço Unit. (R\$)	Valor Total (R\$)	% Acum.
Cabo de cobre, flexível, classe 4 ou 5, isolamento em pvc/a, antichama bwf-b, cobertura pvc-st1, antichama bwf-b, 1 condutor, 0,6/1 kv, seção nominal 300 mm ²	00001001	SINAPI	m	39.000	318,83	12.434.370,00	34,35 %
Insumo Seinfra i8145 - materiais e acessórios para subestação ao tempo, ao nível do solo, de 20/33 mva/69.000-13.800 v, com 1 (um) vão de entrada (69 kv) e 5 (cinco) vãos de saída (13,8 kv) em estrutura de concreto armado, com disjuntor de proteção no primário e secundário, transformador com regulação incorporada, casa de comando e banco de capacitores	IE0056	Próprio	un	2	5.614.156,38	11.228.312,76	65,38%
Cabo de cobre unipolar 95 mm ² , blindado, isolamento 6/10 kv epr, cobertura em pvc	00000914	SINAPI	m	26.000	217,99	5.667.740,00	81,04%
Cópia da Seinfra (c4270) - subestação ao tempo, ao nível do solo, de 20/33 mva/69.000-13.800 v, com 1 (um) vão de entrada (69 kv) e 5 (cinco) vãos de saída (13,8 kv) em estrutura de concreto armado, com disjuntor de proteção no primário e secundário, transformador com regulação incorporada, casa de comando e banco de capacitores	CPU20756	Próprio	un	1	3.227.219,94	3.227.219,94	89,95%
Custo unitário básico de construção cub/m ² Sinduscon-RJ maio 2022 acrescido de 20% fundações indiretas e 20% de instalações complementares	CPU20770	Próprio	m ²	500	3.683,19	1.841.595,00	95,04%
Centro controlador de motores - ccm	XPU20757	Próprio	un	1	1.794.680,26	1.794.680,26	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir da planilha “EVTEA_Orçamento Sintético”, do arquivo “ITG02_Capex_rev1.xls”.

349. Verifica-se a utilização de referenciais oficiais para os principais custos da estimativa. No entanto, a ausência de um detalhamento de projeto não permite avaliar a adequação dos quantitativos de itens relevantes, como fio de cobre de 300 mm², que apresenta variação relevante

entre as subestações, e da utilização de duas unidades de materiais e acessórios para as estações onshore, enquanto na subestação offshore é prevista apenas uma unidade do item.

350. Nesse sentido, foi realizado questionamento quanto ao item subestação no Ofício 8/2024-AudPortoFerrovia (peça 39), mas a resposta não trouxe os esclarecimentos necessários para o entendimento das diferenças. Apesar disso, os itens com variações de quantitativos, tomados em conjunto, possuem baixa representatividade para o orçamento total de Capex e não ensejam mais esclarecimentos para aprovação da estimativa. O nível de projeto conceitual usualmente não oferece elementos suficientes para justificar com precisão os quantitativos em questão.

Análise da AudPortoFerrovia

351. Foram avaliados os principais itens da estimativa de custos dos investimentos conforme expressos no Quadro 26, Curva ABC Capex do terminal de minérios.

352. Nota-se que os investimentos previstos se dividem em obras civis, como o píer de atracação, a ponte de acesso ao píer e a preparação do terreno do pátio do terminal, e em fornecimento e instalação de equipamentos eletromecânicos, como os transportadores de correia, o virador de vagões e o carregador de navios.

353. Em relação às obras civis, foram utilizados os referenciais SICRO, SINAPI e Seinfra-CE, amplamente aceitos pelo TCU em análises dessa natureza. Já em relação aos equipamentos eletromecânicos, por sua especificidade e características associadas aos projetos, foram utilizadas cotações de preços e pesquisas em projetos similares de arrendamentos ou prorrogações antecipadas, procedimento aceito pelo TCU em análises de arrendamentos portuários. Portanto, não há impropriedades relacionadas aos referenciais de preços utilizados nas estimativas de custos.

354. Ademais, verifica-se que foi utilizado o BDI de 27,48%, que atende aos limites do referencial do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, para obras portuárias, tendo sido utilizado, quando cabível, os índices de atualizações de custos de obras portuárias da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para adequação da data-base dos componentes da estimativa de custos.

355. Além disso, os itens: Contingências, 5% do orçamento, Engenharia e Despesas Administrativas, 5% do orçamento, e Retrofit, 50% do orçamento de equipamentos eletromecânicos, fazem parte da faixa A da Curva ABC. A previsão de utilização desses percentuais associados à estimativa de custos consta de outros projetos de arrendamento, como por exemplo, nos projetos de granéis sólidos mineral e vegetal ATU12 e ATU18, no Porto de Aratu/BA, objeto do TC 015.197/2020-4, e se justificam pela fase conceitual de desenvolvimento do projeto de engenharia. Dessa forma, são justificados e já passaram por avaliação do TCU.

356. Por todo o exposto, conclui-se pela inexistência de impropriedades relacionadas aos investimentos de capital que possam impedir o prosseguimento do procedimento licitatório e tampouco há quaisquer propostas a serem encaminhadas ao MPor sobre o Capex.

XIX. Informações adicionais

357. Com relação à tributação, apesar deste tema ter ficado a priori fora do escopo da análise, como consta da instrução preliminar (peça 20), a equipe da AudPortoFerrovia identificou com relação à recuperação de créditos do PIS/COFINS, na sistemática não-cumulativa, regime fiscal do Lucro Real, alguma incongruência.

358. Sendo assim, questionou-se o Poder Concedente a respeito da estimativa de recuperação de créditos de PIS/COFINS, a partir da tabela “fo_costs” da planilha O&M, arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xlsm” (item não digitalizável da peça 9), solicitando que apresentassem a memória de cálculo bem como a justificativa da não previsão de recuperação de

créditos PIS/COFINS com relação a gastos de serviços de manutenção de equipamentos e infraestrutura.

359. O MPOR, por meio da Nota Informativa 2/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 49, p. 5) justificou que na modelagem do PAP (Programa de Arrendamentos Portuários) considera-se apenas as rubricas “Utilidades fixos” e “Utilidades variáveis”, estando essas rubricas qualificáveis para apuração de créditos do PIS/COFINS.

360. Acrescentou ainda que, segundo o Art. 3º das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003 (redação dada pela Lei 10.865/2004), as empresas tributadas pelo Lucro Real, no regime não-cumulativo da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição para o PIS/PASEP, poderão se creditar na proporção de 9,25%, alíquota correspondente à soma de ambas sobre os valores a serem pagos na contratação de serviços de manutenção quando executado por pessoa jurídica e aquisição de peças de reposição para máquinas e equipamentos utilizados diretamente na produção ou fabricação de bens ou produtos destinados à venda.

361. Sendo assim, segundo interpretação do Poder Concedente, por se tratar de prestação de serviços e não produção, não se vislumbra a aplicabilidade dos créditos na rubrica “Manutenção”.

Análise da AudPortoFerrovia

362. No tocante a não inclusão da rubrica “Manutenção” como elemento de custo passível de crédito, dentre os critérios adotados para apuração de créditos de PIS/COFINS, vale tecer algumas considerações.

363. A introdução da sistemática da não-cumulatividade do PIS e da COFINS, pelas Leis 10.637/2002 e 10.833/03, para as empresas que adotam o regime tributário do Lucro Real veio corrigir distorção, até então existente, por conta da regressividade advinda dos efeitos da cumulatividade desses tributos, acarretando ineficiência econômica, por conta de distorção na formação de preços de produtos e serviços e da perda de competitividade do setor produtivo do País.

364. No entanto, ao instituir a sistemática da não-cumulatividade, o legislador ordinário deixou passar a definição conceitual, nos textos das referidas Leis, do que se entende por “insumo”, hábil a permitir o creditamento dos tributos PIS/COFINS, na entrada. Tal fato gerou ampla discussão judicial e administrativa por parte dos contribuintes e empresas interessadas a respeito do alcance do dito conceito de “insumo”.

365. Isso porque, no caso da sistemática de não-cumulatividade do PIS/COFINS, a técnica adotada foi a da “base sobre base”, o que corresponde dizer que se faz necessário dimensionar e delimitar quais elementos de custo, na base da tributação, são elegíveis para serem creditados vis-à-vis os componentes de formação de preços das mercadorias, produtos ou serviços.

366. Segundo TEIXEIRA e LARA (2019):

*No caso tratado, a neutralização da incidência reiterada das contribuições é alcançada por meio do segundo método [base sobre base], uma vez que com a possibilidade de creditamento dos produtos e serviços utilizados como insumos, retira-se da base de cálculo das contribuições os valores relativos à incidência do PIS/Cofins sobre a venda destes. **Cabe desde logo destacar que não são todos os custos porventura incorridos pelo contribuinte que dão direito ao creditamento, mas apenas aqueles caracterizados como insumos.***

Logo, é possível verificar que o conceito de “insumos”, consiste em elemento central para a aplicação da sistemática da não cumulatividade. Isso porque, caso não lhe seja atribuída a correta extensão, a intenção de redistribuição da carga tributária entre diferentes entidades não seria alcançada. Mais do que isso, com a definição equivocada de sua amplitude, seria possível que o ônus econômico suportado pelas empresas se tornasse excessivo, estagnando a economia dado o resíduo de tributação nos preços das mercadoras e dos serviços. Além de aumentar indevidamente a carga

tributária, dado o aumento das alíquotas que ocorreu quando da introdução de tal sistemática. (TEIXEIRA, Alessandra M. Brandão e LARA, Laura Figueiredo Felix. **30 Anos da Constituição Federal de 1988: uma nova era na tributação**. Capítulo 2, 1ª Edição. Arraes Editores, 2019) (grifamos)

367. Sendo assim, tais discussões, após longo período, chegaram às portas do Superior Tribunal de Justiça, que, por ocasião do julgamento do REsp 1.221.170/PR, pacificou a questão, em sede de recursos repetitivos, quando teve a oportunidade de delimitar o conceito de “insumo” a ser utilizado para fins de creditamento das contribuições do PIS e da COFINS.

368. Neste ponto, cabe ressaltar o entendimento que prevaleceu, segundo as razões expostas no voto da Ministra Regina Helena Costa.

369. Nos termos do referido voto, portanto, reconheceu-se a ilegalidade das Instruções Normativas 247/2002 e 404/2004, ambas da Receita Federal do Brasil, por terem ultrapassado os limites legais de regulamentação porque não se poderia extrair do texto legal nenhum comando que autorizasse a aplicação do conceito de insumos admitido para o IPI no tocante às contribuições. Além disso, o enquadramento desse conceito de insumos, no caso das contribuições, não seria possível em virtude das sistemáticas de não cumulatividade do IPI e das contribuições, além de divergirem, possuem materialidade distintas.

370. Como explicam TEIXEIRA e LARA (2019), o entendimento da Ministra do STJ adota compreensão presente na maioria das decisões do CARF, pois o conceito de insumos, no caso das contribuições, vai além do conceito admitido para o caso do IPI, indo além da pertinência apenas com a atividade industrial, que é mais restrita do que o objeto das contribuições PIS/COFINS. Segundo as autoras, não há que se falar, portanto, em crédito físico, admitido no IPI, sob pena de violar a finalidade da não cumulatividade das contribuições.

371. Acrescentam as autoras que diante dessa impossibilidade, a Ministra Regina Helena Costa propõe a adoção de outro conceito de “insumo”, desta vez fundamentado em dois critérios: essencialidade e/ou relevância. A partir deles, seria possível identificar a imprescindibilidade ou importância de um dado elemento de custo na composição de preço da atividade econômica desenvolvida.

372. Por fim, TEIXEIRA e LARA (2019) concluem que:

Afora o fato de a conceituação abstrata ser a única capaz de abarcar a diversidade das atividades econômicas desenvolvidas, e, com isso, possibilitar o creditamento das mais diversas hipóteses que se caracterizam como insumos, independentemente de previsão legal exaustiva, esta se mostra positiva, anda, por fato diverso. É que a litigiosidade, em geral, decorre da ausência, incerteza ou da imprecisão dos critérios legais. Ou melhor: somente a ausência de delimitação dos critérios gera discussão.

Por conseguinte, a precisão e a definição conceitual, ao contrário, não são fatos que ensejem grandes debates, nem que aumentem o número de demandas propostas. Apesar de a aplicação do conceito mencionado depender de análise de cada caso, o balizamento proposto pelo STJ se apresenta positivo na medida em que é responsável por estabelecer critérios e parâmetros a serem seguidos para a identificação do que pode ser caracterizado como insumo – o que inexistiria na legislação e, conforme exposto, era objeto de grande debate na jurisprudência. (TEIXEIRA, Alessandra M. Brandão e LARA, Laura Figueiredo Felix. **30 Anos da Constituição Federal de 1988: uma nova era na tributação**. Capítulo 2, 1ª Edição. Arraes Editores, 2019)

373. Isso posto, há de se verificar, a priori, que a rubrica “Manutenção” constitui-se, de fato, num dos insumos essenciais e que possui a devida relevância na composição de custos dos serviços a serem prestados pelo futuro arrendatário do terminal ITG02 e que, segundo os critérios

adotados para caracterização como insumo, no já pacificado precedente jurisprudencial do STJ, para fins de classificação e de enquadramento aos termos da legislação vigente, em especial, os das Leis 10.637/2002 e 10.833/03, há de se verificar a possibilidade de sua inclusão à base de creditamento do PIS/COFINS, além de outros já considerados, para fins de estimativa da carga tributária de incidência dessas contribuições realmente não apenas com relação ao terminal ITG02, mas doravante em todos os estudos de viabilidade do setor portuário.

374. Além disso, diante do precedente do STJ em conjunto com as regulamentações da RFB que se seguirem, cumpre ao Poder Concedente verificar e revisar a metodologia de cálculo quanto à incidência do PIS/COFINS, segundo a sistemática da não cumulatividade no regime do Lucro Real, em relação a outros itens de custos nos arrendamentos e concessões portuárias. Custos, esses que sejam passíveis também de serem classificados como “insumo” para fins de interpretação das Leis 10.637/2002 e 10.833/03, segundo os critérios de **essencialidade e de relevância**, nos termos do entendimento pacificado por aquele Tribunal Superior, por ocasião da decisão do REsp 1.221.170/PR.

375. Segundo simulação realizada pela equipe AudPortoFerrovia, caso a rubrica “Manutenção” fosse classificada como insumo para fins de interpretação das Leis 10.637/2002 e 10.833/03 e levada em consideração como crédito passível de ser recuperado na sistemática não-cumulativa do regime de Lucro Real, o valor do crédito de insumos em PIS/COFINS aumentaria em média 61%. Para efeito de exemplificação, segue Tabela resumo de alguns períodos na simulação realizada:

Quadro 32. Simulação dos efeitos do crédito de PIS/Confins no Valuation do ITG02

Ano	2029	2039	2049	2058
Crédito PIS/Cofins sem “Manutenção”	1.190	3.409	3.485	3.532
Crédito PIS/Cofins com “Manutenção”	2.453	5.393	5.998	6.046
Diferença (maior crédito, incluindo “Manutenção”)	1.263	1.984	2.513	2.513
% Diferença	106%	58%	72%	71%

Fonte: elaboração própria.

376. O resultado prático é que o Valor Presente Líquido do Projeto (VPL do Projeto), ao se considerar a rubrica “Manutenção” para fins de creditamento de PIS/COFINS iria aumentar de R\$ 154.494.940,00 para R\$ 161.750.910,00, ou seja, um incremento de 4,70% no VPL, com reflexo nos valores de arrendamento fixo e variável, que passariam, respectivamente, para R\$ 10.605.770,00 e R\$ 1,09 /t.

377. Portanto, considerando a materialidade envolvida, coube, na instrução preliminar, recomendar ao MPor que:

a) inclua a rubrica “Manutenção” como elemento de custo na apuração do crédito de PIS/COFINS, haja vista os critérios de essencialidade e de relevância na composição dos “insumos” dentre os gastos passíveis de compensação na base das referidas contribuições, em consonância ao precedente do STJ, em sede de recursos repetitivos, no Recurso Especial 1.221.170/PR e instruções normativas da RFB posteriores; e

b) revise a metodologia de apuração de créditos do PIS/COFINS, segundo a sistemática da não-cumulatividade, no regime do Lucro Real, quanto ao aspecto tributário dos próximos EVTEAs de arrendamento e de concessões portuárias, a fim de convergir como o conceito de “insumos”, segundo os critérios de essencialidade e de relevância, definidos e pacificados pelo precedente do STJ, em sede de recursos repetitivos, do REsp 1.221.170/PR e pelas instruções normativas da RFB posteriores.

378. Conforme apresentado na resposta aos comentários dos gestores, diante da concordância e do compromisso da pasta ministerial em realizar tais ajustes para este e para os futuros estudos (peça 85, p. 7), propõe-se **deixar de recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020.**

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

I. Comentários apresentados pelo Ministério de Portos e Aeroportos

I.1. Aspectos aderentes ao relatório preliminar

379. Em resposta ao Ofício 13184/2024-TCU/SePROC (peça 58), que encaminhou o relatório preliminar para que o Ministério de Portos e Aeroportos fizesse suas considerações, o referido órgão encaminhou a esta Corte, mediante o Ofício 18/2024/AECI-MPOR (peça 82), o Ofício 26/2024/ACONT-SNPTA-MPOR/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR, que solicitava o encaminhamento da Nota Informativa 4/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 85) e do Despacho 165/2024/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 84) a esta Corte de Contas.

380. Inicialmente, destaca-se a concordância do MPOR (peça 85) com os encaminhamentos propostos nos itens 381.3.1, 381.3.5, 381.3.6, 381.4.3 e 381.4.4 do relatório preliminar, abaixo transcritos:

381.3. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação, atualize os estudos de modo a:

381.3.1. adequar a área do arrendamento a fim de compatibilizá-la com os instrumentos de planejamento do Complexo Portuário de Itaguaí e com as dimensões estritamente necessárias para atingir os parâmetros esperados para o empreendimento, conforme o Art. 5º-B, II, da Lei 12.815/2013 e os Arts. 6º e 7º-A, § 1º, do Decreto 8.033/2013 (parágrafos 142 a 148);

381.3.5. ajustar a modelagem a fim de não considerar os equipamentos objetos dos retrofits na base de cálculo para a estimativa dos custos relacionados à manutenção, em atendimento aos Arts. 11, IV, e 20, II, “a” da Lei 10.233/2001 (parágrafos 276 a 280); e

381.3.6. excluir, da modelagem, o custo com a manutenção do OGMO, tendo em vista as decisões constantes dos Acórdãos Antaq 761/2021 e 14/2022 (parágrafos 281 e 282).

381.4. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

381.4.3. inclua a rubrica “Manutenção” como elemento de custo na apuração do crédito de PIS/COFINS, haja vista os critérios de essencialidade e de relevância na composição dos “insumos” dentre os gastos passíveis de compensação na base das referidas contribuições, em consonância ao precedente do STJ, em sede de recursos repetitivos, no Recurso Especial 1.221.170/PR e instruções normativas da RFB posteriores, tendo em vista a possibilidade de acréscimo de cerca de 4,70% no Valor Presente Líquido do Projeto (VPL do Projeto) (parágrafos 353 a 357); e

381.4.4. revise a metodologia de apuração de créditos do PIS/COFINS, segundo a sistemática da não-cumulatividade, no regime do Lucro Real, quanto ao aspecto tributário dos próximos EVTEAs de arrendamento e de concessões portuárias, a fim de convergir como o conceito de “insumos”, segundo os critérios de essencialidade e de relevância, definidos e pacificados pelo precedente do STJ, em sede de recursos repetitivos, do REsp 1.221.170/PR e pelas instruções normativas da RFB posteriores (parágrafos 353 a 357).

381. Diante da formalização do compromisso do órgão jurisdicionado em adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto de determinação ou recomendação, os mencionados encaminhamentos foram alterados no sentido de **deixar de determinar** ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação:

a) adequar a área do arrendamento a fim de compatibilizá-la com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento vigente do Complexo Portuário de Itaguaí;

b) ajustar a modelagem a fim de não considerar os equipamentos objeto dos retrofits na base de cálculo dos custos relacionados à manutenção do terminal; e

c) ajustar a modelagem a fim de excluir os custos com a manutenção do OGMO.

382. De forma semelhante, propõe-se **deixar de recomendar** ao Ministério de Portos e Aeroportos, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a:

a) incluir a rubrica “Manutenção” nos itens sujeitos a créditos PIS/COFINS, haja vista os critérios de essencialidade e de relevância na composição dos “insumos” dentre os gastos passíveis de compensação na base das referidas contribuições; e

b) revisar a metodologia de apuração de créditos do PIS/COFINS, segundo a sistemática da não-cumulatividade, no regime do Lucro Real, quanto ao aspecto tributário dos próximos EVTEAs de arrendamento e de concessões portuárias, a fim de convergir como o conceito de “insumos”, segundo os critérios de essencialidade e de relevância, definidos e pacificados pelo precedente do STJ, em sede de recursos repetitivos, do REsp 1.221.170/PR e pelas instruções normativas da RFB posteriores.

383. Superados os aspectos supracitados, cumpre analisar, a seguir, os itens sobre o qual o MPor argumentou em sentido distinto do que fora proposto como encaminhamento no relatório preliminar.

1.2. Estimativa do percentual da produção a ser destinada à exportação

384. Quanto à determinação para que fossem utilizados apenas os dados das mineradoras responsáveis pela expansão da demanda como base de cálculo para definir o percentual da produção beneficiada de minério de ferro a ser destinada à exportação, a unidade jurisdicionada tornou a argumentar no sentido de que a limitação da amostra não refletiria adequadamente o comportamento de mercado, podendo ocasionar distorções no resultado do estudo (peça 85, p. 3).

385. Afirmou ainda, sobre esse aspecto, que foram realizadas simulações com as sugestões da equipe de auditoria e que as mencionadas distorções poderiam implicar redução do VPL e, conseqüentemente, da remuneração da Autoridade Portuária.

386. De fato, uma amostra mais abrangente de mineradoras com características semelhantes é capaz de tornar mais representativa as diversas estratégias comerciais identificadas na região.

387. No entanto, como bem pontuaram os gestores do MPor, o dimensionamento da demanda prevista para o ITG02 decorre de análise complexa, visto que deriva principalmente da estratégia de expansão de um grupo específico de mineradoras.

388. Assim, conforme anteriormente exposto no exame técnico, o problema surge justamente da busca pela utilização, como parâmetro, de um comportamento de mercado, porquanto a

maior parte da demanda do futuro terminal não se dará pelo mercado como um todo, mas por um grupo específico de mineradoras.

389. Nesse sentido, entende-se que a metodologia adotada não é adequada, pois não é fundamentalmente ou tecnicamente possível afirmar que esse destacado grupo de mineradoras irá se comportar de acordo com a média de mercado, no que tange ao percentual da produção a ser destinada à exportação.

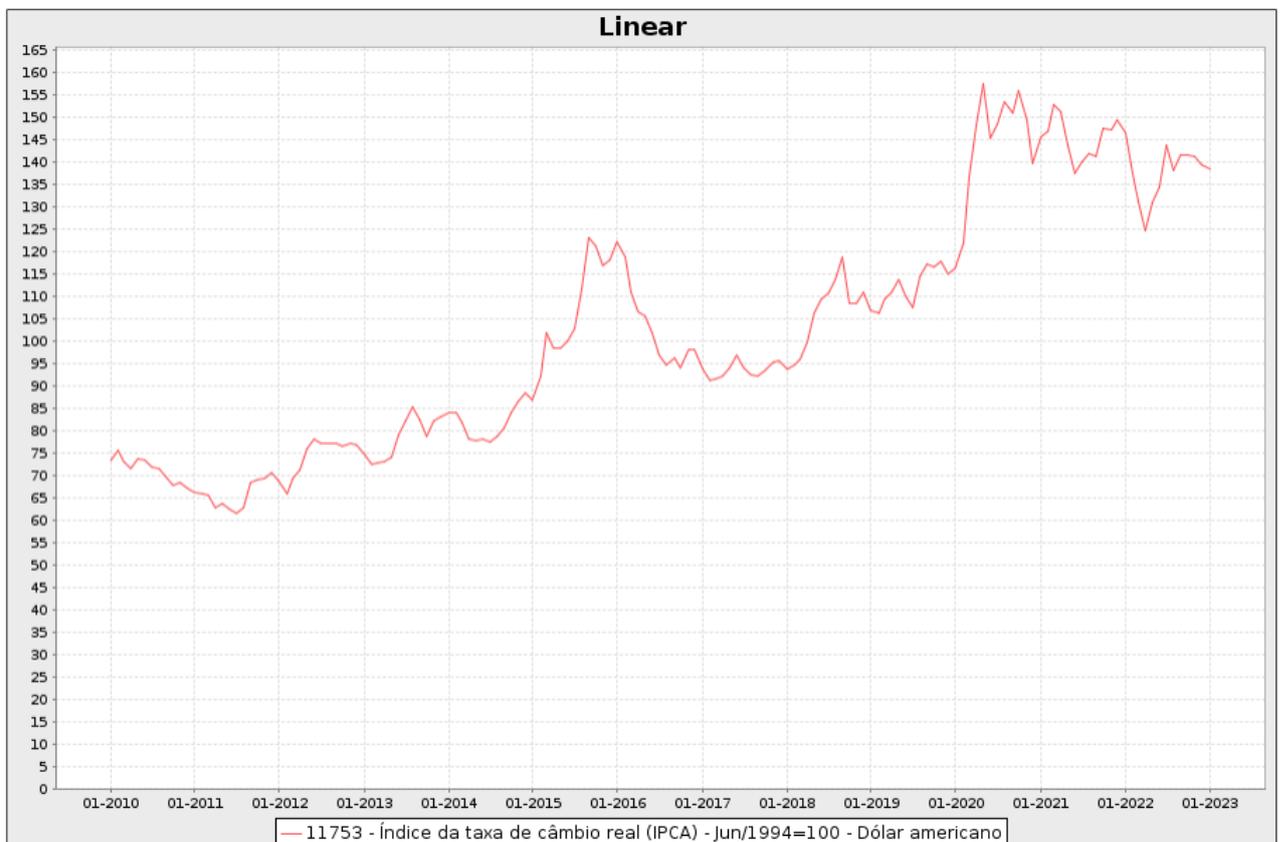
390. De maneira simplificada, o que está sendo posto é que, embora seja tecnicamente possível explicar o todo a partir das partes, não é possível explicar as partes a partir do todo. Por essa razão, não foi acatada a argumentação do poder concedente.

391. Quanto às simulações realizadas e à afirmação de que o cenário resultante do que foi proposto como encaminhamento no relatório preliminar resultaria em diminuição do VPL do projeto, e, conseqüentemente, da remuneração da Autoridade Portuária, cumpre observar que as propostas apresentadas têm como objetivo conferir maior precisão à modelagem. Assim, os eventuais impactos no fluxo de caixa do projeto não devem servir como argumento contrário.

392. Ademais, os dados históricos utilizados remetem a um pequeno período (2018 a 2021), cuja variação do preço do minério de ferro foi a maior observável na última década (de R\$ 47,09, em 2018, para R\$ 120,61, em 2021) (peça 85, p. 4).

393. Outrossim, a propensão a exportar é impactada não só pelo preço do produto, mas também pela taxa de câmbio. Sobre esse aspecto, a figura abaixo representa as variações da taxa de câmbio real, com relação ao dólar, no período de 2010 a 2023:

Figura 11. Índice da taxa de câmbio real (BRL/USD)



Fonte: Banco Central do Brasil.

394. *O que se pretendia com a recomendação constante do item 381.4.1. do relatório preliminar era obter maior fidedignidade do comportamento das pequenas e médias mineradoras, quanto à exportação da produção de minério de ferro, nas condições estabelecidas na modelagem. Esse resultado poderia ser alcançado por meio da utilização de uma série histórica ou por meio da utilização de dados de ano em que o preço do minério de ferro se aproximou do preço de referência adotado nos estudos.*

395. *Observa-se que a série temporal utilizada na simulação não é suficientemente grande para que o objetivo da recomendação seja atingido, porquanto difere significativamente da série utilizada para a definição do preço de referência. Além disso, na metade do período utilizado (2018 e 2019), a taxa de câmbio real é significativamente inferior à média observada próximo à data-base do estudo (julho/2022).*

396. *Nesse sentido, foi alterado o encaminhamento em epígrafe para recomendar que sejam utilizados os dados do ano de 2020 para definir o percentual, a ser destinado à exportação, da produção das pequenas e médias mineradoras que comportarão a expansão projetada, haja vista a proximidade do preço médio do minério de ferro e da taxa real de câmbio daquele ano com o adotado na modelagem.*

1.3. Taxa cambial adotada para a estimativa da estrutura tarifária

397. *Constou do relatório preliminar determinação ao Ministério de Portos e Aeroportos que atualizasse os estudos de modo a ajustar a taxa cambial adotada para a estimativa da estrutura tarifária de forma que reflita o valor médio da taxa cambial equivalente à data-base do estudo e indicar corretamente o preço final, em reais, a ser adotado na modelagem, em obediência ao § 5º do art. 6º do Decreto 8.033/2013.*

398. *Inicialmente, cumpre ressaltar que o referido órgão havia afirmado, em resposta ao item “1.d” do Ofício 84/2023-AudPortoFerrovia (peça 41), que todos os elementos do estudo seriam atualizados para a mesma data-base (peça 46, p. 8), concordando com a necessidade de que a taxa cambial adotada fosse ajustada para que refletisse seu valor médio na data-base do estudo.*

399. *Após o envio do relatório preliminar contendo tal determinação, houve uma mudança de entendimento da pasta ministerial, que concluiu sua argumentação conforme abaixo (peça 85, p. 5):*

Dessa forma, s.m.j., não se julga oportuno utilizar apenas o mês de julho de 2022 como referência para determinar a taxa cambial das projeções de receitas futuras do EVTEA, dada a sua baixa representatividade frente a volatilidade observada no período.

400. *A utilização de uma mesma data-base para as estimativas realizadas nos estudos de viabilidade tem como objetivo tornar compatíveis e comparáveis os diversos objetos de custos, despesas e receitas, possibilitando o cálculo dos fluxos de caixa e a determinação do VPL do projeto.*

401. *Diferentemente dos demais valores paramétricos utilizados no estudo, a taxa de câmbio apresenta, de fato, uma volatilidade bastante significativa, especialmente nos períodos próximos à data-base adotada (peça 85, p. 4).*

402. *Dessa forma, para o caso concreto, assiste razão ao jurisdicionado no sentido que a adoção de um preço médio para esse parâmetro tende a atender de maneira mais satisfatória ao objetivo almejado pela adoção de uma mesma data-base. Isso, porque as variações de câmbio tendem a impactar os preços de forma geral apenas no médio prazo, haja vista as operações de hedge cambial (comumente materializadas pela celebração de contratos futuros) realizadas no setor no qual o ITG02 estará inserido.*

403. *Em outras palavras, as partes atuantes no comércio de minério de ferro costumam celebrar contratos de compra e venda com data futura, com valores prefixados,*

baseados em expectativas de mercado, a fim de mitigar os efeitos da volatilidade dos preços, inclusive da taxa de câmbio, nos negócios. Assim, mostra-se razoável a premissa adotada no estudo de utilizar a taxa de câmbio de acordo com a expectativa apresentada pelo Relatório Focus.

404. Diante do exposto, o presente relatório alterou o preliminar a fim de não propor encaminhamento no sentido de alterar a taxa cambial aplicada na projeção de receitas do estudo originalmente submetido a esta corte.

1.4. Estimativa dos custos variáveis com utilidades, previstos no item 4.2.2. da Seção D - Operacional

405. Quanto à determinação para que fosse obtida estimativa atualizada sobre o custo variável com as utilidades previstas no item 4.2.2. da Seção D – Operacional, por meio de pesquisa de preços, o Ministério de Portos e Aeroportos ressaltou o anteriormente exposto na Nota Informativa 3/2024/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR (peça 51) acerca da dificuldade de obter dados mais atualizados de terminais de minério de ferro de grande porte, bem como da pequena variação (14%) em relação aos preços verificados no âmbito do processo de reequilíbrio do terminal TEMIN (da CPBS, subsidiária da Vale).

406. Pontuou, ainda, a pasta ministerial que não há caracterizado equívoco nos dados ou falha metodológica nos custos operacionais do EVTEA, mas, tão somente a oportunidade de aperfeiçoamento quanto a sua precisão (peça 85, p. 5).

407. Sobre a linha de custo em questão, importa observar que o elevado nível de automação dos terminais que movimentam minério de ferro resulta em um cenário em que o Capex se torna mais significativo frente ao Opex, em comparação com a modelagem de outros terminais.

408. A título exemplificativo, no âmbito da desestatização do ATU18, um então greenfield voltado para a movimentação de granéis sólidos vegetais, TC 015.197/2020-4, as despesas operacionais somavam aproximadamente R\$ 277 milhões ao longo de todo o contrato, enquanto os investimentos totalizavam pouco menos de R\$ 120 milhões (cerca de 43% do Opex).

409. Na modelagem do ITG02, a relação entre Capex e Opex é superior a 125%, desconsiderando os custos variáveis relacionados aos pagamentos à autoridade portuária. Evidencia-se, desta forma, que, no caso em tela, a maior atenção da análise deve recair sobre o Capex, em razão de sua maior materialidade. Essa visão é reforçada, ainda, ao considerar o momento dos desembolsos, uma vez que os maiores investimentos devem ser realizados logo nos primeiros anos do contrato, impactando de maneira mais contundente no cálculo do VPL.

410. Diante desse cenário, considerando a menor materialidade da rubrica ao observar a modelagem como um todo, a compatibilidade da estimativa realizada com os valores observados no âmbito do processo de reequilíbrio contratual do terminal TEMIN (R\$ 1,46/t contra R\$ 1,69/t do EVTEA), a dificuldade do poder concedente de obter um benchmark mais robusto e a previsão da iminente realização de um levantamento, em cooperação entre a ANTAQ e a INFRA S.A., que fornecerá dados de Opex e Capex atualizados para os próximos arrendamentos portuários, concluiu-se pela razoabilidade de transformar a determinação constante do relatório preliminar em recomendação.

411. Há de se ressaltar, contudo, que a defasagem de dados referentes a custos de elevada materialidade representa risco de distorção relevante, o que torna fundamental a atualização desses dados a fim aumentar a fidedignidade das modelagens.

412. Assim, considera-se mais razoável que fossem utilizados, nos estudos, os dados obtidos junto à CPBS, na esfera do mencionado reequilíbrio contratual, porquanto se referem a período mais recente, com menor defasagem. Entretanto, considerando a discricionariedade do gestor e a proximidade entre os valores, deixa-se de propor encaminhamento nesse sentido.

413. Por fim, é importante destacar a importância da realização, o quanto antes, do mencionado levantamento de custos portuários. Espera-se que, com a sua conclusão, seja possível contar com dados mais recentes e, portanto, mais precisos e mais fidedignos, reduzindo o risco das próximas desestatizações.

1.5. Metodologia para definição da estrutura tarifária a ser adotada na modelagem

414. O último ponto na qual o Ministério de Portos e Aeroportos discorreu em sentido distinto do relatório preliminar refere-se à recomendação para que seja desenvolvida, nos próximos arrendamentos de terminais destinados à movimentação de granéis sólidos minerais, uma metodologia para a definição da estrutura tarifária baseada nos serviços portuários a serem prestados e os respectivos custos, ou seja, que não esteja meramente referenciada no preço do produto movimentado.

415. Afirmou o Ministério que (peça 85, p. 7):

2.40. Como pode ser observado nos estudos pretéritos de terminais portuários desenvolvidos pela INFRA S.A., em regra é adotada metodologia para definição da estrutura tarifária baseada nos serviços portuários a serem prestados, por meio de tabelas de preço publicados pelos operadores portuários, e os respectivos custos, de acordo com a proposta de recomendação da equipe de auditoria.

2.41. Em situações mais específicas, já foi adotada metodologia com mark-up, como no caso do Terminal Saleiro de Areia Branca.

2.42. A adoção de preço referenciada no preço do produto movimentado é uma excepcionalidade, observada somente em terminais de minério de ferro de grande porte. Assim, visto a onerosidade e a complexidade de desenvolver metodologias específicas para situações excepcionais com raras incidências, sugere-se que seja excluída a presente proposta de recomendação.

416. A argumentação apresentada trata, em fundo, da relação entre o custo de desenvolver uma metodologia específica e o benefício que é possível dela se obter, haja vista a pouca incidência de terminais de grande porte destinados à movimentação de granéis sólidos minerais.

417. Nesse sentido, embora haja, de fato, poucos terminais com características semelhantes às do ITG02, o impacto advindo de uma imprecisão na determinação desse valor paramétrico, por menor que seja esta, pode apresentar grande materialidade.

418. Com efeito, considerando-se um aumento de 5% no valor da tarifa do ITG02, haveria um aumento superior a R\$ 1 bilhão na receita bruta total do empreendimento ao longo do contrato, conforme simulação feita no arquivo “ABC01_Financial_Model ITG02 final.xls”.

419. Diante do exposto, a recomendação constante do relatório preliminar foi mantida na presente versão definitiva, tendo sido feita apenas uma adaptação a fim de restringir, aos de grande porte, o tipo de terminal para o qual a referida metodologia deve ser desenvolvida.

II. Comentários apresentados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários

II.1. Aspectos aderentes ao relatório preliminar

420. Em resposta ao Ofício 13183/2024-TCU/Seproc (peça 56), que encaminhou o relatório preliminar para que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários fizesse suas considerações, a autarquia encaminhou, mediante o Ofício 201/2024/DG-ANTAQ (peça 88), a Nota Técnica 15/2024/CPLA (peça 89) e o Despacho CPLA de 15/4/2024 (peça 90).

421. Inicialmente, destaca-se a concordância da Antaq (peça 89) com os encaminhamentos propostos nos itens 381.2.2, 381.2.3, 381.5.1 e 381.5.2 do relatório preliminar, abaixo transcritos:

381.2. *determinar à Antaq, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação:*

(...)

381.2.2. *inclua, em relação ao subitem 12.1.2 da minuta de edital, a menção aos participantes que foram condenados sob a vigência da antiga lei de licitações, Lei 8.666/1993, dentre aqueles que não poderão participar do certame;*

381.2.3. *inclua, para verificação das ocorrências constantes nos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6 da minuta do edital, consulta à lista de inidôneos do TCU, condenados com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU; e*

(...)

381.5. *recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:*

381.5.1. *inclua, na Seção I do Capítulo I do Edital, a definição da expressão “participação relevante no mercado de minério de ferro”, ou, alternativamente, altere o subitem 12.3 do edital de modo a tornar mais clara a sua redação, alinhando-se aos conceitos de “posição dominante” e “de mercado relevante”, contidos nas normas do Sistema de Defesa da Concorrência; e*

381.5.2. *estabeleça, expressamente, nas minutas jurídicas, a exclusividade de uso do pier a ser construído pelo futuro arrendatário.*

422. *Diante da formalização do compromisso do órgão jurisdicionado em adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto de determinação ou recomendação, os mencionados encaminhamentos foram alterados no sentido de **deixar de determinar** à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação:*

a) *incluir, em relação ao subitem 12.1.2 da minuta de edital, a menção aos participantes que foram condenados sob a vigência da antiga lei de licitações, Lei 8.666/1993, dentre aqueles que não poderão participar do certame; e*

b) *incluir, para verificação das ocorrências constantes nos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6 da minuta do edital, consulta à lista de inidôneos do TCU, condenados com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU.*

423. *De forma análoga, propõe-se **deixar de recomendar** à Antaq, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a:*

a) *incluir, na Seção I do Capítulo I do Edital, a definição da expressão “participação relevante no mercado de minério de ferro”, ou, alternativamente, alterar o subitem 12.3 do edital de modo a tornar mais clara a sua redação, alinhando-se aos conceitos de “posição dominante” e “de mercado relevante”, contidos nas normas do Sistema de Defesa da Concorrência; e*

b) *estabelecer, expressamente, nas minutas jurídicas, a exclusividade de uso do pier a ser construído pelo futuro arrendatário.*

II.2. Habilitação econômico-financeira prevista no Art. 69 da Lei 14.133/2021

424. *Conforme exposto no exame técnico, conquanto a norma de regência especial aplicável para as desestatizações por meio de arrendamentos portuários seja a Lei 12.815/2013, esta não disciplina todos os assuntos que envolvem um processo de contratação. Assim, a norma*

subsidiária, no caso a Lei 14.133/2021, deve ser aplicada quanto à habilitação econômico-financeira dos licitantes.

425. Nesse sentido, constou do relatório preliminar determinação para que a Antaq estabelecesse critérios e parâmetros objetivos, em termos de exigência de coeficientes e índices econômicos no edital para fins de habilitação econômico-financeira dos licitantes no certame, devidamente justificados, no sentido de cumprir o que preceitua o Art. 69 da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações).

426. Instada a apresentar comentários sobre os encaminhamentos do relatório preliminar, a referida Agência ressaltou que a capacidade econômico-financeira tem sido buscada, em consonância com as diretrizes do MPor, mediante a exigência de declaração e certidões negativas de pedido de falência, a exigência de garantia de proposta de todos os licitantes, bem como a exigência de capital social mínimo e sua integralização pelo licitante vencedor. Afirmou, ainda, que tal estratégia tem se mostrado bem-sucedida, resultando na celebração de dezenas de contratos de arrendamento nesses termos (peça 89).

427. Ademais, a jurisdicionada concluiu que:

Entretanto, como bem apontado pela AudPortoFerrovia, a recente Lei 14.133/2021, utilizada subsidiariamente nos procedimentos de licitação portuária, trouxe novas diretrizes para licitações, merecendo atenção o disposto no art. 69 da nova lei. Considerando a complexidade do setor portuário e a diversidade de ativos envolvidos, é crucial promover um debate técnico interno na Agência. Esse debate visa estabelecer critérios econômico-financeiros de habilitação que sejam eficazes e, ao mesmo tempo, não criem barreiras indesejadas para a participação de potenciais empresas.

Portanto, é fundamental adotar critérios econômico-financeiros de habilitação para inclusão nos futuros projetos que serão submetidos à audiência pública. A ANTAQ considera essencial que esses critérios sejam avaliados, inicialmente, pelo mercado, pelos usuários e pelo público em geral, em busca de transparência e participação social adequada. Isso é especialmente relevante, considerando que o setor portuário já está familiarizado com a prática adotada até o momento.

428. Diante do exposto, malgrado haja um critério legal bem definido, sua aplicação no contexto do setor portuário, marcado por diversas peculiaridades, demanda especial atenção. Deve-se, a fim de garantir o melhor balanço entre a redução dos riscos de inexecução (objetivo primordial do Art. 69 da Lei 14.133/2021) e a competitividade dos certames (art. 5º da Lei 14.133/2021), promover estudos e escrutínios públicos.

429. Assim, considerando que essas providências dificilmente seriam concluídas a tempo da publicação do edital de desestatização do ITG02 (em seu curso natural) e que os procedimentos atualmente adotados têm sido exitosos quanto aos requisitos de habilitação econômico-financeira, optou-se por transformar a determinação em recomendação para que a Antaq promova os estudos e os escrutínios públicos necessários para aplicar, nos próximos editais de licitação de arrendamentos portuários, para fins de habilitação econômico-financeira, o comando do Art. 69 da Lei 14.133/2021.

II.3. Motivação do indeferimento de contribuições à audiência pública

430. Em réplica à determinação para que a Antaq publicasse em seu sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 1/2023 o documento de análise das contribuições contemplando a motivação para o indeferimento das manifestações em que constam, como justificativa, apenas a menção ao Acórdão 424-2023-ANTAQ, conforme preceitua o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018, a Agência afirmou que (peça 89, p. 2):

Quanto ao item 381.1.2.4, é importante destacar que as contribuições provenientes da audiência pública frequentemente resultam em mudanças significativas nos estudos que fundamentam a modelagem do procedimento licitatório. Em muitos casos, o Poder Concedente precisa de tempo adicional para avaliar os impactos dessas alterações no projeto, o que pode tomar um tempo maior do que aquele do rito referente às respostas às contribuições da Audiência Pública.

Temos que as respostas às contribuições da Audiência Pública são publicadas após aprovação pela Diretoria da ANTAQ. Em seguida, os autos são encaminhados ao Poder Concedente para revisão dos estudos tendo como base tais contribuições; na sequência, após a incorporação no modelo das contribuições, é feito o envio dos estudos e das minutas para análise do TCU. É importante destacar que nem sempre é possível, nesse estágio, definir exatamente a resposta pelo deferimento ou indeferimento de uma determinada contribuição. Algumas contribuições requerem revisão e aprofundamento do tema, bem como novas discussões entre as instituições envolvidas no processo de licitação.

Por outro lado, revisitar a análise das contribuições cujas respostas já foram aprovadas pela Diretoria e publicadas no site da ANTAQ nos parece contraproducente, uma vez que adicionaria mais etapas de análise e deliberação ao fluxo processual. Como alternativa para aumentar a transparência, sugerimos substituir a proposta de determinação por uma proposta de recomendação para publicação no site da Audiência Pública dos documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU.

431. Diante do exposto, percebe-se que a argumentação apresentada não ataca a necessidade identificada no relatório de tornar pública a motivação, conforme preceitua o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018, dos indeferimentos que constam como justificativa apenas a menção ao Acórdão 424-2023-ANTAQ.

432. Ressalta-se que a determinação em comento não pretende fazer com que sejam reanalisadas todas as contribuições à audiência pública e que seja publicado novo documento com as justificativas para cada item. O que se busca é, na verdade, que não constem motivações genéricas e inconclusivas nas análises, ampliando a transparência e a legitimidade do processo.

433. É compreensível a justificativa trazida pela Agência no sentido de que algumas contribuições necessitam aprofundamento sobre o tema, bem como novas discussões entre as instituições envolvidas no processo de licitação, impedindo que seja apresentada uma resposta imediata aos envolvidos. Contudo, uma vez concluídas as análises necessárias, torna-se necessário apresentar ao público a motivação para o deferimento ou não da contribuição. Em outras palavras, concluído o estágio mencionado no 2º parágrafo da resposta da Antaq, as razões de fato e de direito para o deferimento ou o indeferimento devem ser publicizadas.

434. Diante do exposto, a determinação original foi mantida. Contudo, importa destacar e fomentar a iniciativa proposta de que seja publicada no site da Audiência Pública os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise desta Corte de Contas.

435. Destarte, à luz da sugestão apresentada pela agência reguladora, propõe-se recomendar à Antaq para que publique no site da Audiência Pública os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU.

CONCLUSÃO

436. A presente instrução tratou do acompanhamento, nos termos do art. 1º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, da desestatização, por meio de arrendamento, da área greenfield denominada ITG02, localizada no Complexo Portuário de Itaguaí/RJ, destinada à movimentação de granel sólido mineral, notadamente o minério de ferro.

437. Nos termos do art. 9º, § 6º, da IN-TCU 81/2018, fez parte do escopo dessa fiscalização a fidedignidade das informações e metodologias utilizadas pelo Poder Concedente no que tange ao Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) que embasará a licitação, bem como foi objeto de análise as minutas de edital e contrato referentes ao certame e aos procedimentos da audiência pública.

438. Observado o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, sob a ótica do art. 2º, § 3º, da IN-TCU 81/2018, não fizeram parte do presente exame os aspectos relacionados ao custo médio ponderado de capital, *Weighted Average Cost of Capital (WACC)*, aos estudos ambientais, à tributação e à depreciação.

439. No que tange aos procedimentos realizados pelo Poder Concedente na Audiência e Consulta públicas, verificou-se que todos os documentos concernentes ao estudo foram colocados à disposição da sociedade. Porém, embora as contribuições tenham sido individualmente respondidas e o relatório incluído no site da Antaq, algumas contribuições não tiveram as razões para seu indeferimento motivadas. Segundo a Agência, a falta de motivação deu-se em razão de tais contribuições ainda estarem sob análise no âmbito do Ministério de Portos e Aeroportos.

440. Dessa forma, propor-se-á determinação para que a Antaq, antes de proceder à licitação, apresente expressamente, para todas as contribuições à audiência e consulta públicas, a motivação pela qual elas foram deferidas ou indeferidas.

441. Ademais, em prol da transparência e da legitimidade do processo, propor-se-á, ainda, recomendar à Antaq que publique, no site da Audiência Pública, os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU, haja vista terem sido modificados após a fase de escrutínio público.

442. Quanto às minutas jurídicas, observou-se a necessidade de serem realizados estudos e consultas públicas a fim de aplicar, nos próximos arrendamentos de terminais portuários, os requisitos para a habilitação econômico-financeira dos licitantes exigidos pela nova Lei de Licitações, de modo que haja equilíbrio entre os critérios e parâmetros objetivos exigidos e a competitividade dos certames, porquanto alguns parâmetros podem representar barreiras indesejadas para a participação de potenciais empresas.

443. Dessa forma, propor-se-á recomendação para que a Antaq promova os estudos e os escrutínios públicos necessários para aplicar, nos próximos editais de licitação de arrendamentos portuários, para fins de habilitação econômico-financeira, o comando do Art. 69 da Lei 14.133/2021.

444. Sobre a viabilidade técnica do empreendimento, os aspectos operacionais considerados para fins de estimativa da capacidade estática e dinâmica do terminal em análise são coerentes com a demanda e os investimentos.

445. Ademais, as obrigações estabelecidas contratualmente para a prancha média geral, MME e prazo para disponibilização da capacidade estática mínima se mostraram razoáveis e compatíveis com outros certames licitatórios realizados e com o histórico de empreendimentos semelhantes que atuam no mesmo complexo portuário.

446. Quanto à estimativa de receita, função da demanda projetada no estudo de demanda e da estrutura tarifária, verificou-se a necessidade de aperfeiçoamentos nos estudos.

447. No que se refere ao estudo de demanda, concluiu-se que há equívoco na forma com que foi estimado o percentual da expansão da produção beneficiada de minério de ferro a ser destinado à exportação, que se converterá em demanda para o ITG02. Nesse caso, utilizou-se um conjunto de dados mais amplo para tirar conclusões sobre um subconjunto, o oposto do que se objetiva com a amostragem, que é, a partir de um subconjunto, tirar conclusões sobre o conjunto como um todo.

448. Dessa forma, concluiu-se que há a necessidade de adequação dos estudos de modo a utilizar apenas os dados das mineradoras responsáveis pela expansão da demanda como base de cálculo para projetar o percentual da produção beneficiada de minério de ferro a ser destinada à exportação.

449. Ainda sobre a estimativa do percentual da produção futura a ser destinada à exportação, observou-se, da memória de cálculo, que os dados utilizados referem-se a período em que o valor do minério de ferro atingiu recordes, o que, em tese, estimula o aumento das exportações.

450. Nesse sentido, propor-se-á, também, recomendar ao MPor que utilize dados do ano de 2020 para estimar o percentual da produção de minério de ferro a ser destinada à exportação, haja vista a proximidade do preço médio do minério de ferro e da taxa real de câmbio daquele ano com o adotado na modelagem.

451. Acerca da estrutura tarifária, foi observado que a metodologia utilizada difere da usualmente adotada em arrendamentos portuários submetidos a esta Corte. A verticalização das empresas atuantes nos mercados dos produtos que fazem parte do perfil de carga delimitado para o ITG02 justifica a sua não utilização.

452. No entanto, embora a metodologia utilizada, baseada no preço médio do minério de ferro, seja aceitável para o caso em análise, importa ressaltar que não possui ligação com os serviços portuários prestados e seus respectivos custos, o que representa uma lacuna metodológica passível de aprimoramento.

453. Assim, propor-se-á recomendar que, nos próximos arrendamentos de terminais de grande porte destinados à movimentação de granéis sólidos minerais, seja desenvolvida uma metodologia para definição da estrutura tarifária baseada nos serviços portuários a serem prestados e os respectivos custos, ou seja, que não estejam meramente referenciados no preço do produto movimentado.

454. Atinente às estimativas de despesas operacionais, foi utilizada a curva ABC para obter as rubricas mais representativas no âmbito do ITG02. Foram identificados como relevantes os itens “Pagamento para a autoridade portuária”, “Utilidades variáveis”, “Mão de obra própria” e “Manutenção”, tanto de obras quanto de equipamentos.

455. No que concerne ao “Pagamento para a autoridade portuária” e a “Mão de obra própria”, as metodologias empregadas já foram anteriormente discutidas em processos anteriores, tendo sido consideradas razoáveis.

456. Quanto às “Utilidades variáveis”, diante da sua representatividade em relação ao valor total do opex, e da defasagem dos dados utilizados, concluiu-se pela necessidade de o Poder Concedente atualizar as estimativas para as rubricas, porquanto há risco de elas conterem distorção relevante.

457. Adicionalmente, sobre a manutenção de equipamentos, observou-se que o percentual aplicado incluiu, em sua base de cálculo, os equipamentos que foram objeto dos retrofits nos 15º, 16º, 25º e 26º anos do contrato. Concluiu-se, dessa forma, pela necessidade de ajustar a modelagem a fim de não considerar o retrofit como aumento de ativos para fins de estimativa de custos com manutenção.

458. Por fim, ainda em relação aos custos operacionais, verificou-se a previsão de despesas com a manutenção do OGMO, o que, conforme já se manifestou a Antaq, não é obrigatório, haja vista que não há previsão de utilização de mão de obra daquele órgão gestor no âmbito do ITG02.

459. Sobre as estimativas de investimentos, novamente foi realizada a curva ABC, em que se identificaram como relevantes os seguintes itens: “Retrofit”; “Pier/Cais sobre Estacas”;

“Transportador de correia - 12.000 t/h – expedição”; “Virador de Vagões”; “Ponte de Acesso”; “Recuperadora”; “Engenharia e Administração”.

460. Nesse contexto, observou-se que foram utilizados os referenciais aceitos por esta Corte de Contas para os custos com obras civis, bem como cotações de preços e pesquisas em projetos similares de arrendamentos ou prorrogações antecipadas para os equipamentos. Ademais, o estimado para o “Retrofit” dos equipamentos, bem como o percentual reservado para “Engenharia e Administração” já passaram por avaliação do TCU, tendo sido considerados razoáveis.

461. Finalmente, quanto ao aspecto tributário, foi identificado que a rubrica de custo operacional relativa à “manutenção” é passível de enquadramento como item sujeito a crédito PIS/COFINS, haja vista os critérios de essencialidade e de relevância na composição dos “insumos” dentre os gastos passíveis de compensação na base das referidas contribuições, em consonância com precedente do STJ.

462. Em síntese, malgrado tenham sido identificados pontos em que são necessários aperfeiçoamentos nos estudos, bem como pontos em que tais aperfeiçoamentos sejam desejáveis, não foram identificadas impropriedades que impeçam o prosseguimento do procedimento licitatório.

463. Com relação ao Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), o somatório das receitas durante a vigência do contrato totaliza o montante de R\$ 21.542.084.000, em valores de julho/2022.

464. Como benefícios das ações de controle externo, destacam-se o aprimoramento das minutas jurídicas, por meio da inclusão e alteração de cláusulas contratuais e editalícias, como aquelas relativas à habilitação econômico-financeira, e a ampliação da transparência e da legitimidade do processo, mediante a motivação de todos os indeferimentos de contribuições à audiência pública. Além disso, ressalta-se o aperfeiçoamento das modelagens adotadas nos estudos, mediante a exclusão e ajuste de rubricas de custo, a adequação de aspectos relacionados ao estudo de demanda e a inclusão de rubrica como elemento de custo na apuração do crédito de PIS/COFINS.

465. Por fim, a CSN Mineração S.A. requereu, entre outros, seu ingresso como interessada no presente processo, nos termos do art. 148 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU) ou, subsidiariamente, sua habilitação no processo na condição de *amicus curiae*, com base no art. 138 do Código de Processo Civil – CPC (peça 60).

466. Resumidamente, a CSN Mineração S.A. é uma sociedade anônima que tem por objeto social, entre outros, a exploração de atividades de mineração de minério de ferro e de infraestrutura de transporte portuária. Além disso, ela detém o terminal TECAR para exportação de minério de ferro no Porto de Itaguaí/RJ.

467. Em atenção à solicitação apresentada, importa trazer excerto do voto condutor do Acórdão 292/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder Oliveira:

5. A habilitação de interessados em processos do Tribunal deve ser examinada com reservas e de forma restritiva, uma vez que a existência de múltiplos interessados depõe, via de regra, contra a razoável duração do processo. Isso se mostra mais verdadeiro quando se discutem questões em que existem inúmeros atores com interesses diametralmente opostos, a exemplo da desestatização de áreas portuárias

468. Amolda-se também à presente solicitação o elucidativo voto condutor do Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

15. Não se contesta que eventual decisão sobre a licitação poderá afetar a agravante, assim como as demais licitantes. Mas essa circunstância, por si só, não pode lhe garantir o reconhecimento como parte neste processo (o que lhe facultaria o exercício de todas as faculdades, como a de recorrer e de fazer sustentação oral), decisão esta que necessariamente teria que ser estendida aos demais concorrentes no certame, em prejuízo à razoável duração do processo.

469. Por fim, segundo o requerimento, o ingresso da peticionante não representaria a mera defesa de direito subjetivo, mas o interesse institucional para atuar no caso, com viés colaborativo, junto ao Poder Público. Sobre esse aspecto, destaca-se o entendimento da jurisprudência firmada pelo Acórdão 2.586/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

Enunciado: Eventual contribuição do representante para o deslinde dos autos, mediante apresentação de informações adicionais, não é razão suficiente para habilitá-lo como parte no processo, uma vez que o TCU dispõe de meios próprios para averiguar os fatos, podendo promover diligências ou inspeções nos órgãos e entidades sob a sua jurisdição.

470. Diante do exposto, considerando as razões apresentadas nos Acórdãos 292/2014, 2.586/2018 e 1.769/2022, todos do Plenário do TCU, propõe-se o indeferimento do requerimento da CSN Mineração, nos termos do § 2º do art. 146 do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

471. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

471.1. informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq do Acórdão que vier a ser proferido, destacando que, dentro do escopo delimitado na presente fiscalização, regulamentada pela IN-TCU 81/2018, não foi detectada inconsistência que obste o regular prosseguimento do processo concessório da área denominada ITG02, localizada na Complexo Portuário de Itaguaí/RJ, e que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

471.2. deixar de determinar à Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação:

471.2.1. incluir, em relação ao subitem 12.1.2 da minuta de edital, a menção aos participantes que foram condenados sob a vigência da antiga lei de licitações, Lei 8.666/1993, dentre aqueles que não poderão participar do certame; e

471.2.2. incluir, para verificação das ocorrências constantes nos itens 12.1.1, 12.1.2 e 12.1.6 da minuta do edital, consulta à lista de inidôneos do TCU, condenados com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU.

471.3. deixar de recomendar à Antaq, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a:

471.3.1. incluir, na Seção I do Capítulo I do Edital, a definição da expressão “participação relevante no mercado de minério de ferro”, ou, alternativamente, alterar o subitem 12.3 do edital de modo a tornar mais clara a sua redação, alinhando-se aos conceitos de “posição dominante” e “de mercado relevante”, contidos nas normas do Sistema de Defesa da Concorrência; e

471.3.2. estabelecer, expressamente, nas minutas jurídicas, a exclusividade de uso do píer a ser construído pelo futuro arrendatário.

471.4. deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação:

471.4.1. adequar a área do arrendamento a fim de compatibilizá-la com os instrumentos de planejamento do Complexo Portuário de Itaguaí e com as dimensões estritamente necessárias para atingir os parâmetros esperados para o empreendimento, conforme o Art. 5º-B, II, da Lei 12.815/2013 e os Arts. 6º e 7º-A, § 1º, do Decreto 8.033/2013;

471.4.2. ajustar a modelagem para não considerar os equipamentos objeto dos retrofits na base de cálculo para a estimativa dos custos relacionados à manutenção, em atendimento aos Arts. 11, IV, e 20, II, “a” da Lei 10.233/2001; e

471.4.3. excluir, da modelagem, o custo com a manutenção do OGMO, tendo em vista as decisões constantes dos Acórdãos Antaq 761/2021 e 14/2022.

471.5. deixar de recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a:

471.5.1. incluir a rubrica “Manutenção” nos itens sujeitos a créditos PIS/COFINS, haja vista os critérios de essencialidade e de relevância na composição dos “insumos” dentre os gastos passíveis de compensação na base das referidas contribuições, em consonância ao precedente do STJ, em sede de recursos repetitivos, no Recurso Especial 1.221.170/PR e instruções normativas da RFB posteriores; e

471.5.2. revisar a metodologia de apuração de créditos do PIS/COFINS, segundo a sistemática da não-cumulatividade, no regime do Lucro Real, quanto ao aspecto tributário dos próximos EVTEAs de arrendamento e de concessões portuárias, a fim de convergir como o conceito de “insumos”, segundo os critérios de essencialidade e de relevância, definidos e pacificados pelo precedente do STJ, em sede de recursos repetitivos, do REsp 1.221.170/PR e pelas instruções normativas da RFB posteriores.

471.6. determinar à Antaq, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação:

471.6.1. publique em seu sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 1/2023 o documento de análise das contribuições contemplando a motivação para o indeferimento das manifestações em que constam, como justificativa, apenas a menção ao Acórdão 424-2023-ANTAQ, conforme preceitua o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018.

471.7. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação, atualize os estudos de modo a:

471.7.1. utilizar apenas os dados das mineradoras responsáveis pela expansão da demanda como base de cálculo para definir o percentual da produção beneficiada de minério de ferro a ser destinada à exportação e atualizar a demanda prevista para o ITG02 com base no novo percentual, de acordo com os preceitos dos incisos I e II do Art. 3º da Lei 12.815/2013 e com os princípios constitucionais da eficiência e economicidade;

471.8. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

471.8.1. utilize os dados de exportações do ano de 2020 a fim de estimar o percentual da produção de minério de ferro a ser destinada à exportação, haja vista a proximidade do preço médio do minério de ferro e da taxa real de câmbio daquele ano com os valores paramétricos adotados na modelagem;

471.8.2. obtenha estimativa atualizada sobre o custo variável com as utilidades previstas no item 4.2.2. da Seção D – Operacional, por meio de pesquisa de preços, para este e para os futuros estudos de arrendamentos; e

471.8.3. nos próximos arrendamentos de terminais de grande porte destinados à movimentação de granéis sólidos minerais, desenvolva uma metodologia para definição da estrutura tarifária baseada nos serviços portuários a serem prestados e os respectivos custos, ou seja, que não esteja meramente referenciada no preço do produto movimentado.

471.9. recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

471.9.1. promova os estudos e os escrutínios públicos necessários para aplicar, nos próximos editais de licitação de arrendamentos portuários, para fins de habilitação econômico-financeira, o comando do Art. 69 da Lei 14.133/2021; e

471.9.2. publique, no site da Audiência Pública, os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU.

471.10. indeferir o pedido da CSN Mineração S.A. de figurar como parte interessada ou como amicus curiae no presente processo.

471.11. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 471.8.1 e 471.9.2.

VOTO

Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, da área denominada ITG02, localizada no Porto de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, destinada à movimentação de granéis sólidos minerais, especialmente minério de ferro.

O projeto, qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República (PPI), prevê a construção de um terminal *greenfield*, com investimentos da ordem de R\$ 3,5 bilhões.

Ao analisar os documentos enviados pelo Poder Concedente a respeito do arrendamento portuário do ITG02, a AudPortoFerrovia identificou, preliminarmente, as seguintes falhas relacionadas à viabilidade técnica e econômico-financeira do arrendamento:

1) superdimensionamento da área do arrendamento: a área prevista de 348.937 m² é maior do que a necessária para a operação do terminal, o que pode ensejar a subutilização do patrimônio público;

2) indevida inclusão de custos com a manutenção do órgão gestor de mão de obra portuário (OGMO): o terminal não utilizará mão de obra do OGMO, tornando indevida a previsão desses custos na modelagem;

3) inadequação na base de cálculo dos custos de manutenção: aumento do valor dos ativos em razão do cômputo dos equipamentos objeto de *retrofit*, o que não se justifica, uma vez que a substituição desses equipamentos não altera a capacidade do terminal;

4) ausência da rubrica “manutenção” nos créditos de PIS/COFINS: a modelagem não considera a rubrica como insumo para fins de crédito, contrariando decisões do Superior Tribunal de Justiça;

5) equívoco na estimativa do percentual da produção a ser destinada à exportação: a metodologia generaliza o comportamento do mercado, pois considera todas as mineradoras, independentemente se participantes ou não da expansão da demanda, o que pode gerar distorções na estimativa da demanda;

6) utilização de dados de 2021 para estimar a produção destinada à exportação: a utilização de dados de ano atípico, com preço do minério de ferro em patamares recordes, pode superestimar a demanda;

7) metodologia para definição da estrutura tarifária: a metodologia, baseada no preço do minério de ferro, não possui relação direta com os custos dos serviços prestados;

8) adoção de taxa cambial não compatível com a data-base do estudo para estimativa da estrutura tarifária, o que altera o preço final em reais a ser adotado na modelagem;

9) defasagem de dados: a utilização de dados defasados, especialmente em relação aos custos variáveis, pode comprometer a precisão da modelagem;

10) ausência de critérios objetivos para a habilitação econômico-financeira dos licitantes: a modelagem não atende ao art. 69 da Lei 14.133/2021, que exige a demonstração objetiva da capacidade econômico-financeira; e

11) ausência de motivação para o indeferimento de contribuições à audiência pública: algumas contribuições foram indeferidas sem a devida justificativa, o que compromete a transparência do processo.

Em resposta aos apontamentos da unidade técnica, o Ministério de Portos e Aeroportos comprometeu-se a realizar os ajustes necessários nos itens 1, 2, 3, 4 e 9, razão pela qual a Unidade Técnica propôs deixar de fazer as respectivas determinações e recomendações, com fundamento no art. 16, inciso I, parágrafo único, da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que verifique o TCU a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

No que diz respeito ao item 5, o Ministério discordou da proposta de alterar a estimativa do percentual da produção para exportação, mantendo o seu entendimento de que o mais correto seria a considerar amostra mais abrangente de várias mineradoras com características semelhantes.

Contudo, a unidade técnica manteve a proposta de determinação para o cálculo apenas com base nas mineradoras responsáveis pela expansão da demanda, sendo esse o principal ponto de divergência entre a análise da AudPortoFerrovia e o defendido pelo Ministério.

Em relação ao item 6, a unidade técnica, após a análise dos comentários dos gestores, entendeu necessário recomendar ao Ministério que utilize os dados de exportações do ano de 2020 a fim de estimar o percentual da produção de minério de ferro a ser destinada à exportação.

Quanto ao item 7, o Ministério argumentou que o desenvolvimento de nova metodologia para definição da estrutura tarifária específica de portos destinados à movimentação de granéis sólidos minerais seria oneroso, mas a unidade técnica manteve a recomendação para o desenvolvimento futuro de nova metodologia, tendo em vista que um pequeno ganho percentual já cobriria os custos da nova metodologia.

Quanto ao item 8, a unidade técnica acatou a argumentação do MPor sobre a volatilidade cambial, deixando de propor encaminhamento para alterar a taxa aplicada na projeção de receitas. O MPor argumentou que não seria oportuno utilizar apenas o mês de julho de 2022 como referência para determinar a taxa cambial das projeções de receitas futuras, dada a baixa representatividade desse período frente à volatilidade observada, defendendo a adoção de um preço médio para esse parâmetro.

Quanto aos itens 10 e 11, foram propostas de determinação e recomendação direcionadas à Agência para que, respectivamente, divulgue a motivação para o indeferimento de contribuições à audiência pública; bem como para que desenvolva, para os próximos editais, a metodologia que atenda aos requisitos para a habilitação econômico-financeira dos licitantes.

Houve, ainda, questionamento a respeito do subitem 12.3 do edital, que impõe restrição à ampla participação no certame de empresas ou grupos econômicos que tenham participação relevante no mercado de minério de ferro, nos limites do Complexo Portuário de Itaguaí-RJ, que somente poderão ser declarados vencedores caso não haja proposta válida de outro concorrente.

Embora a Antaq não tenha apresentado estudo concorrencial apontando inequívoco risco ou iminência de práticas abusivas à concorrência, a unidade técnica considerou suficientes as justificativas apresentadas no sentido de que a medida buscava evitar maior concentração do mercado de movimentação de minério de ferro no Porto de Itaguaí, em que há 63% de participação dos grupos econômicos Vale S.A. e Companhia Siderúrgica Nacional S.A. (CSN).

Assim, embora tenha identificado pontos passíveis de aperfeiçoamento, a unidade técnica concluiu que não foi detectada inconsistência que obste o regular prosseguimento do processo concessório, sem prejuízo da adoção, por esta Corte, de medidas corretivas em relação a alguns dos itens acima listados.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Acolho, no mérito, a instrução técnica, que incorporo às razões de decidir, sem prejuízo das considerações e ressalva a seguir.

Considerando os compromissos já assumidos pelo Poder Concedente, neste processo, em sede de comentários dos gestores, deixo de determinar a adoção das medidas corretivas em relação aos itens 1, 2, 3, 4, 8 e 9, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação das medidas com as quais o Ministério já se comprometeu e os impactos delas resultantes, nos termos do art. 16, parágrafo único, I, da Resolução-TCU 315/2020.

No que se refere à estimativa do percentual da produção destinada à exportação (item 5), é pertinente a determinação para que o Ministério utilize somente os dados das mineradoras responsáveis pela expansão da demanda como base de cálculo para definir o percentual da produção beneficiada de minério de ferro destinado à exportação, conforme proposto pela unidade técnica.

Mostra-se adequado utilizar como parâmetro o comportamento específico das mineradoras, responsáveis pela maior parte da demanda do terminal, em vez de adotar a média de mercado mais abrangente, com mineradoras que não participarão da expansão da demanda, situação que pode, isso sim, gerar distorções.

Nesse sentido, não merece acolhida a argumentação do MPor de que a utilização exclusiva dos dados das mineradoras responsáveis pela expansão da demanda poderia distorcer o resultado do estudo e reduzir o Valor Presente Líquido (VPL) do projeto, bem como a remuneração da Autoridade Portuária.

A determinação proposta pela unidade técnica tem por objetivo **aumentar a precisão e a fidedignidade da modelagem**, considerando que a projeção de demanda para o terminal está fundamentalmente atrelada à estratégia de expansão de grupo específico de mineradoras, e não ao comportamento médio do mercado.

Eventual redução do VPL projetado – aliás, não comprovado – não constitui argumento idôneo para afastar o aprimoramento da modelagem, uma vez que o estudo vincula apenas os valores de arrendamento, e não o valor final da licitação, o qual dependerá dos lances ofertados pelos licitantes a título de outorga.

Desse modo, caso os particulares entendam que o projeto possui valor maior do que o estimado nos estudos, os lances ofertados poderão superar de muito o valor de referência, elevando a remuneração da Autoridade Portuária. Trata-se, portanto, de mecanismo capaz de atenuar eventual subavaliação decorrente da revisão da premissa de exportação da produção de minério de ferro, as quais nunca serão totalmente precisas. Do contrário, caso haja superavaliação do projeto, há risco de licitação deserta, o que representaria prejuízos muito maiores aos cofres e interesses públicos.

A unidade técnica pontua não ser garantido que a alteração objeto da determinação ocasione redução do VPL projetado. Apenas após a efetiva implementação dessa alteração nos estudos poder-se-á saber, com certeza, o impacto no VPL. Assim, mostra-se mais seguro seguir o entendimento da unidade técnica, que pautou sua análise na acurácia dos estudos e na fidedignidade da modelagem à realidade.

Com base na precisa análise da AudPortoFerrovia, acolho também as propostas de recomendações para que o MPor utilize os dados de exportações do ano de 2020 a fim de estimar o percentual da produção de minério de ferro a ser destinada à exportação (item 6), bem como para que, nos próximos arrendamentos de terminais de grande porte destinados à movimentação de granéis sólidos minerais, o órgão desenvolva uma metodologia para definição da estrutura tarifária baseada nos custos dos serviços prestados (item 7).

Por oportuno, também acolho as propostas de recomendação para que a Antaq promova os estudos e os escrutínios públicos necessários para aplicar, nos próximos editais de licitação de arrendamentos portuários, os requisitos para a habilitação econômico-financeira dos licitantes (item 10) e de determinação para que a Antaq publique a motivação para o indeferimento das manifestações na Audiência Pública 1/2023, após a conclusão das respectivas análises, em conformidade com o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018, bem como os documentos revisados e atualizados submetidos ao TCU, a fim de garantir a transparência e a legitimidade do processo (item 11).

Indefiro, por fim, o pedido da CSN Mineração S.A. para figurar como parte interessada, na condição de *amicus curiae*, no presente processo, uma vez que o potencial impacto econômico-financeiro dessa deliberação aos interesses da peticionante não é suficiente para que seja reconhecida como *amicus curiae* neste processo. Haveria questões de isonomia em relação a muitos interessados no certame, em prejuízo à razoável duração do processo, sem falar em que, tecnicamente, a definição do que pode ser útil ao processo incumbe tão-somente ao juiz.

Esse entendimento encontra guarida na jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 292/2014, 1.769/2022 e 2.586/2018, todos do Plenário, relatados pelos E. Ministros Weder Oliveira, Vital do Rêgo e Bruno Dantas, respectivamente), nos termos propostos pela AudPortoFerrovia.

II

No caso concreto, considero sobremodo importante a questão da fixação de restrição à participação de determinados grupos econômicos na presente licitação.

Tal determinação mostra-se em desacordo com manifestações anteriores dos próprios Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e da Antaq, no processo de desestatização do terminal STS-10, do Porto de Santos, no processo de desestatização do próprio Porto de Santos, bem como no acompanhamento da desestatização do Porto de Itajaí/SC, dentre outros.

Não há, nos presentes autos, **estudos de análise do ambiente concorrencial** que pudesse embasar as decisões relativas à imposição de restrições à participação no certame. A ausência desses estudos foi devidamente anotada pela unidade técnica, que assim apresentou a questão:

81. A justificativa do Poder Concedente recai sobre o objetivo de buscar ampliar a competição dentro desse mercado relevante e evitar possíveis abusos como efeito do exercício de posição dominante por esses agentes. Contudo, **não há nos autos, nem foi apresentado, estudo concorrencial que traga elementos concretos sobre o risco ou a iminência de tais práticas abusivas à concorrência.**

82. O que se tem, na verdade, e foi demonstrado pela CPLA, por ocasião da sua análise à contribuição da Audiência Pública 01/2023 é justamente uma **concentração do mercado** de movimentação de minério de ferro, a partir da exploração de terminais portuários dentro do Complexo Portuário de Itaguaí-RJ, que gira **em torno de 63%** de participação dos grupos econômicos Vale S.A. e da Companhia Siderúrgica Nacional S.A. (CSN) (peça 27, p. 5).

83. Cabe ressaltar que, em situações análogas, em termos de concentração de participação no mercado, em outras licitações de arrendamentos portuários, conduzidos pelo Poder Concedente, a mera constatação da existência de concentração no mercado relevante nem sempre foi motivo para restrição de ampla participação no certame, pois, conforme sua justificativa usual, **a concentração de mercado a priori não presume nenhum ilícito às práticas concorrenciais, o que pode ser combatido, caso ocorra algum abuso, com a estrutura e os instrumentos jurídicos existentes no Sistema de Defesa da Concorrência.**

Na sequência, em que pese a ausência desses estudos, a unidade acolhe a justificativa da Antaq, no sentido de que a restrição serviria para favorecer a movimentação de cargas de terceiros,

permitindo que pequenas mineradoras tenham por onde exportar suas cargas diretamente, sem precisar vender a sua produção às empresas arrendatárias do terminal portuário:

84. Nada obstante, reconhece-se que a dinâmica do mercado de movimentação de minério de ferro, especialmente dentro da realidade do Complexo Portuário de Itaguaí-RJ, possui aspecto crítico, no sentido de que **a posição dominante dessas empresas verticalizadas**, e as que atuam como *trading* no controle desses terminais portuários, como bem ressaltou o Diretor-Relator do processo na Antaq, permeia a possibilidade de captura da oferta de minério de ferro com influência especialmente **sobre pequenas e médias empresas mineradoras, que não têm acesso direto à intermediação de movimentação de cargas para exportação**, o que faz com que as empresas que concentram e verticalizam a produção e a movimentação portuária exportem o produto como se delas fossem.

85. Essa dinâmica possibilita que a exportação direta pelas pequenas e médias empresas seja menos vantajosa do que a venda da sua produção de minério para as empresas, ou grupos econômicos, verticalizados, o que traz um iminente risco de distorção e de restrição à competição nesse segmento.

86. Com isso, alinhando-se ao propósito de que o futuro terminal ITG02 priorize a movimentação de cargas de terceiros, **dando possibilidade efetiva que a produção das pequenas e médias mineradoras escoem a exportação diretamente por ele**, há de se concordar com a imposição da restrição estabelecida no subitem 12.3 do edital do terminal ITG02.

Considero, todavia, que a justificativa apresentada padece de problema idêntico. Situa-se no campo do “achismo”. Não há estudos concorrenciais que indiquem que a solução proposta seria mais eficiente do que o escoamento dessa carga na forma atual, com as pequenas empresas vendendo minério para as grandes operadoras, nem garante solução que seria a elas mais benéfica.

Na falta de estudos a embasar as distorções, causas de ineficiências no mercado, não há como concluir que a solução é adequada. Não há sequer como saber se existe, de fato, problema a ser corrigido, ou se a decisão tem diversos objetivos.

Aliás, como agravante, solução distinta da ora alvitada foi adotada em situações com concentração ainda maior do mercado, como no caso do Porto de Itajaí/SC, que teve a oportunidade de examinar ao relatar o TC 039.017/2021-4.

Na ocasião, a unidade técnica informou que, para a licitação do terminal STS-10, no Porto de Santos, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica elaborou nota técnica reconhecendo a **existência de riscos concorrenciais** caso o BTP Santos e/ou suas acionistas viessem a receber a outorga da nova área, mas ponderou que a **exclusão de competidores é deletéria às melhores práticas internacionais**, medida que se justificaria somente quando, no caso concreto, houver certeza de que o competidor necessariamente prejudicará o mercado e de que não há outras soluções para a contenção do problema.

Ao final, Antaq e Cade convergiram para o entendimento de que **a melhor alternativa, em termos concorrenciais**, seria a alteração do edital, com a inserção de **remédios comportamentais** particulares no contrato, **a serem acionados em casos de abusividade** durante a execução do objeto.

Assim, para o terminal STS-10, foram previstas, na minuta de edital, diversas medidas comportamentais e limitações a serem adotadas, caso houvesse comportamento anticoncorrencial por parte da licitante vencedora.

Já no edital da licitação da concessão do Porto de Itajaí, não foram previstas medidas destinadas a mitigar a concentração do serviço de movimentação de contêineres, muito embora a

proibição da participação dos grupos Maersk e MSC, na primeira rodada do leilão, tivesse sido sugerida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia.

A justificativa para não impedir a participação dos grupos Maersk e MSC era de que **não caberia restringir a liberdade de participação** de agentes econômicos **sem que houvesse evidências robustas e tecnicamente embasadas** de riscos para o ambiente concorrencial pós-outorga.

Diante dessas considerações, causa espécie a adoção de restrições neste processo, sem que tenham sido realizados estudos concorrenciais que pudessem amparar essa medida.

A situação revela-se se ainda mais grave ante a existência de roteiro a ser utilizado para realizar essa avaliação de concorrência, denominado **Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários** (Guia AIC-TP), elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística S/A (EPL), sob coordenação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura e com a colaboração da Antaq e do Cade.

Aliás, digna de nota a manifestação do Cade, constante do Guia AIC-TP, que reproduzo a seguir:

Nesse contexto de dificuldade de se calibrar a intervenção para garantir que seus efeitos restrinjam-se a **neutralizar os efeitos concorrenciais negativos projetados** e de necessidade de se ampliar o número de concorrentes nos certames de licitação, **a inserção de regras restritivas em leilões de outorga de terminais portuários deve ser considerada com a máxima cautela**, e as regras propostas devem se restringir à **mínima intervenção necessária** para que a própria regra não acabe por restringir a concorrência ou limitar a eficiência dos mercados.

O estudo concorrencial efetuado no caso de Itajaí foi feito seguindo a metodologia do Guia AIC-TP, assim resumida pela então SeinfraPortos:

333. Para efetuar a análise concorrencial em ambiente de possíveis integrações verticais resultante da nova outorga de terminais portuários, a EPL utilizou-se da metodologia prevista no Guia AIC-TP, em que o seguinte processo analítico é adotado: (i) levar em conta dois momentos, o MR vigente e o MR pós-outorga; (ii) apurar as integrações verticais envolvendo o MR de terminais portuários; (iii) verificar a existência de alguma conduta anticompetitiva comprovada ou pelo menos denúncia investigada ou em investigação referente à integração vertical; (iv) no MR pós outorga, aventar os cenários críveis de surgimento ou reforço de integração vertical no MR, valendo-se do conceito de grupo econômico para identificar os players relevantes nos mercados verticalmente integrados envolvidos; e (v) nos cenários de críveis de surgimento ou reforço de integração vertical no MR, realizar análise de capacidade e incentivos do cenário da empresa verticalmente integrada para fechamento de mercado aos rivais à montante e/ou à jusante, conforme o caso (peça 101, p. 54).

Todavia, nada remotamente assemelhado a esse estudo consta do presente processo, razão pela qual entendo não justificada a restrição imposta pela Antaq.

O segundo argumento que milita contra a restrição imposta é a apresentação de solução para problemas concorrenciais sem que o órgão de defesa da concorrência tenha tido a oportunidade de manifestar-se quanto ao tema.

A propósito, em junho de 2019, o Cade e a Antaq celebraram acordo de cooperação técnica (ACT 07/2019, SEI 0589347, Processo 08700.001852/2018-76), com o objetivo de aperfeiçoar ações voltadas à defesa, fomento e disseminação da concorrência nos serviços de transportes aquaviários.

Com fundamento no referido acordo de cooperação, o Cade e a Antaq concluíram, para área STS-10 (Cais de Sabóó), no Porto de Santos, a exclusão de competidores contrariava as melhores

práticas internacionais e a solução mais eficiente seria permitir a participação de todos, desde que inseridos os remédios comportamentais no edital (Nota Técnica 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE e parecer técnico 1/2022/GT-ODSE-004-22-DG - SEI 1690432 - 50300.009364/2022-62).

Não estão claros os motivos pelos quais se optou pela restrição, especificamente neste processo do terminal ITG02, não apenas por deixar de realizar estudos concorrenciais para embasar a imposição de restrições concorrenciais, mas também por não se utilizar do acordo de cooperação técnica que já se provou ser de valiosa contribuição para a tomada de decisão da agência reguladora.

Resta patente que a situação encontrada nestes autos é oposta à verificada nos processos anteriores. Se antes, medidas restritivas eram tidas como contrárias às melhores práticas internacionais e demandavam a certeza de que a situação a ser evitada seria necessariamente prejudicial ao mercado, agora, a Antaq pretende, diretamente, estabelecer restrições de participação no certame sem a manifestação do órgão de defesa da concorrência e sem robustas evidências, tecnicamente embasadas que justificassem a medida.

Tal comportamento – repito - parece ofender minha visão de mundo em relação ao tema. O impedimento à participação de grupos econômicos em qualquer certame constitui medida excepcionalíssima, porquanto mitiga a disputa pela concessão, com possíveis efeitos adversos sobre a seleção da proposta mais vantajosa, a eficiência e a competitividade do empreendimento portuário, razão por que tem de ser exaustivamente justificada.

Determino, portanto, à Antaq que somente insira no edital o subitem 12.3, que impõe restrição à ampla participação no certame de empresas ou grupos econômicos, após elaborar e submeter ao CADE os estudos que justifiquem a restrição desejada.

III

Conclusivamente, não obstante tenham sido verificadas oportunidades de melhoria nos estudos, algumas de caráter mandatório, não se verificou a existência de irregularidades que obstem o regular andamento do processo licitatório, razão por que me manifesto pela sua continuidade, sem prejuízo da adoção, por parte dos órgãos jurisdicionados, das medidas corretivas indicadas na presente deliberação, em especial das determinações detalhadas acima.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de setembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1834/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.355/2023-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Brunna Loureiro de Vasconcellos (224393/OAB-RJ), Cássio Lourenço Ribeiro (43226/OAB-DF) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de desestatização, por meio de arrendamento portuário, da área denominada ITG02, localizada no Complexo Portuário de Itaguaí/RJ;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, dentro do escopo delimitado do presente processo, regulamentado pela IN-TCU 81/2018, não foi detectada inconsistência que obste o regular prosseguimento do processo concessório da área denominada ITG02, localizada no Complexo Portuário de Itaguaí/RJ, uma vez corrigidas as determinações abaixo;

9.2. determinar à Antaq, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. previamente à licitação, publique em seu sítio eletrônico relativo à Audiência Pública 1/2023:

9.2.1.1. o documento com a análise das contribuições, incluindo a motivação para o indeferimento das manifestações em que constam, como justificativa, apenas a menção ao Acórdão 424-2023-ANTAQ, conforme preceitua o art. 9º da Resolução Antaq 6.455/2018;

9.2.1.2. os documentos técnicos e jurídicos revisados e submetidos à análise do TCU;

9.2.2. suprima a cláusula restritiva à ampla participação no certame, que somente pode ser inserida no edital de licitação com a prévia manifestação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), de que há comprovado risco ao ambiente concorrencial, a justificar a restrição alvitrada, facultando aos licitantes, até a homologação da licitação, o envio ao CADE, para eventual providência de sua alçada;

9.3. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação, atualize o estudo de demanda, passando a utilizar apenas os dados das mineradoras responsáveis pela expansão da demanda como base de cálculo para definir o percentual da produção beneficiada de minério de ferro a ser destinada à exportação e atualizar a demanda prevista para o ITG02 com base no novo percentual, de acordo com os preceitos dos incisos I e II do art. 3º da Lei 12.815/2013 e com os princípios constitucionais da eficiência e economicidade;

9.4. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. utilize os dados de exportações do ano de 2020 a fim de estimar o percentual da produção de minério de ferro a ser destinada à exportação;

9.4.2. obtenha estimativa atualizada sobre o custo variável com as utilidades previstas no item 4.2.2. da Seção D – Operacional, por meio de pesquisa de preços, para este e para os futuros estudos de arrendamentos; e

9.4.3. nos próximos arrendamentos de terminais de grande porte destinados à movimentação de granéis sólidos minerais, desenvolva uma metodologia para definição da estrutura tarifária baseada nos serviços portuários a serem prestados e os respectivos custos;

9.5. recomendar à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que promova os estudos e os escrutínios públicos necessários para aplicar, nos próximos editais de licitação de arrendamentos portuários, para fins de habilitação econômico-financeira, o comando do art. 69 da Lei 14.133/2021;

9.6. indeferir o pedido da CSN Mineração S.A. para figurar como *amicus curiae* ou parte interessada no presente processo;

9.7. ordenar à AudPortoFerrovia que monitore as recomendações e determinações propostas, assim como a efetiva adoção das medidas com as quais se comprometeram as unidades jurisdicionadas; e

9.8. dar ciência deste Acórdão à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e ao Ministério de Portos e Aeroportos.

10. Ata nº 36/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/9/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1834-36/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral