

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 000.048/2023-2

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. EXPANSÃO DE ÁREA. CONTRATO DE ARRENDAMENTO. PORTO DE ARATU/BA. ACORDÃO 1.446/2018-TCU-PLENÁRIO. VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM CAPEX APRESENTADOS NO EVTEA. CORREÇÃO EM SEDE DE COMENTÁRIOS DOS GESTORES. DETERMINAÇÃO PARA REALIZAR AJUSTE NO VALOR DO CAPEX PREVIAMENTE À ASSINATURA DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS FORA DO ARRENDAMENTO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução (peça 50) elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 51 e 52):

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento de desestatização, por meio de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 e expansão de área, referente a terminal arrendado à empresa Terminal Químico de Aratu (Tequimar), atualmente denominada Ultracargo Logística S/A., no Porto de Aratu/BA, para movimentação e armazenagem de granéis líquidos.
2. Nos termos do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, definiu-se que a prorrogação contratual para fins de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de arrendamento portuário deve ser restrita às situações em que restar demonstrado que a alternativa da licitação comprovadamente não se mostra a mais vantajosa. Assim, nesses casos a proposta de prorrogação deve ser encaminhada ao TCU, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa (IN-TCU) 81/2018, para pronunciamento, aplicando, no que couber, os termos da referida IN.
3. O processo em tela, portanto, é regido pela Instrução Normativa (IN-TCU) 81/2018 e pela Portaria-Segecex 17/2020, que definem os ritos processuais desta fiscalização.
4. Salienta-se que, conforme disposições da Medida Provisória 1.154/2023, foi criado o Ministério de Portos e Aeroportos por desmembramento do então Ministério da Infraestrutura (MInfra). Assim, eventuais remissões que sejam feitas ao MInfra nesta instrução aplicam-se, atualmente, ao Ministério de Portos e Aeroportos.

## VISÃO GERAL

5. O Contrato de Arrendamento 24/2002 (peça 4) foi firmado entre a Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba) e a empresa Terminal Químico de Aratu (Tequimar), atualmente denominada Ultracargo Logística S/A. Seu objeto é o arrendamento de terminal destinado à movimentação e armazenagem de graneis líquidos no porto de Aratu/BA.

6. A área do terminal está localizada dentro do porto organizado de Aratu/BA e é composta por um parque de tanques para graneis líquidos que está interligado aos berços do porto por meio de um sistema de dutovias, conforme figura abaixo:

**Figura 1 – Área do terminal do Contrato de Arrendamento 24/2002**



Fonte: peça 7, p. 7

7. A área atualmente explorada pelo Contrato de Arrendamento 24/2002 é a área destacada em verde à esquerda da figura acima, que totaliza 84.421 m<sup>2</sup>. Já a área retroportuária à direita, destacada em amarelo, refere-se ao Contrato de Arrendamento 44/2001, de titularidade da mesma empresa que explora o contrato em análise nesta instrução, e que foi prorrogado por mais 15 anos em 2016.

8. No que se refere ao Contrato de Arrendamento 24/2002, considerando a sua vigência original de 20 anos, que se encerraria em julho de 2022, foi apresentado pleito de prorrogação ordinária pela arrendatária juntamente com EVTEA em 2021 para o então MInfra e em 2022 para a Antaq (peça 19), juntamente com o plano de investimentos a serem realizados (peça 20).

9. Nesse pedido, foi solicitada a prorrogação ordinária da vigência contratual, bem como a realização de investimentos não previstos em contrato e investimentos em infraestrutura comum, a expansão de área e o consequente reequilíbrio econômico-financeiro da avença.

10. Para a realização dos investimentos não previstos, foi pleiteada a expansão da área de 84.421 m<sup>2</sup> em mais 40.585 m<sup>2</sup>. Em síntese, tais novos investimentos consistem em:

a) Fase I - Ampliação em 24.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem. Valor orçado: R\$ 134.756.511,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

b) Fase II - Ampliação em 25.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem. Valor orçado: R\$ 29.179.244,00. As obras deverão ser iniciadas em 2026 e finalizadas até 31/12/2027.

c) Construção do novo píer de graneis líquidos em área pública no porto de Aratu, para atracação de embarcações de até 55.000 TPB, com comprimento total de no mínimo 215 metros, boca de 33 metros e calado de pelo menos 13 metros. Valor orçado: R\$ 49.690.324,00. As obras deverão ser finalizadas em até 24 meses após a assinatura do termo aditivo.

d) Novo sistema de combate a incêndios. Valor orçado: R\$ 14.066.002,00. As obras deverão ser finalizadas em até 12 meses após a assinatura do termo aditivo.

e) Construção de galerias. Valor orçado: R\$ 3.000.000,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

f) Sistemas de Segurança de Processos. Valor orçado: R\$ 10.784.761,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

11. A área a ser expandida pode ser visualizada na figura abaixo, com destaque na cor amarela:

**Figura 2 – Área a ser expandida no terminal do Contrato de Arrendamento 24/2002**



Fonte: peça 7, p. 7

12. A empresa informou em seu pleito que o montante dos investimentos não seria utilizado para fins de reequilíbrio para estender o prazo de vigência além do disposto na cláusula contratual de prorrogação, já que seu pedido é o da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 de acordo com o prazo estabelecido no contrato, qual seja, de 20 anos a partir de 30/7/2022.

13. Aqui cabe salientar que, conforme definições do plano mestre do Porto de Salvador e Aratu-Candeias (peça 21), assim estão divididas as áreas na região em que está inserido o terminal ora em análise:

**Figura 3 – Divisão de áreas na região do terminal do Contrato 24/2002**



Fonte: peça 21

14. O que se tem, portanto, é que o arrendatário do Contrato 24/2002 é o titular das áreas de número 19 e está pleiteando a expansão de sua área, passando a englobar também parte da área de número 23 vista na figura acima. Salienta-se novamente que a área 18 também é de titularidade da mesma empresa que explora o objeto do Contrato 24/2002.

### HISTÓRICO

15. Em instrução preliminar (peça 11), esta unidade técnica fez a definição do escopo da presente fiscalização.

16. Foi proposto, 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 de mérito da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, abarcando exclusivamente os seguintes tópicos:

- a) aspectos relativos à comprovação da não vantajosidade de nova licitação frente à prorrogação do contrato, tendo em vista a inclusão de obrigações de investimentos em montante relevante e da expansão da área do arrendamento original;
- b) análise do projeto de infra e superestruturas, incluindo as estimativas de preço relativas aos investimentos a serem implementados, bem como seus efeitos na equação econômico-financeira do contrato a ser prorrogado; e
- c) tratamento das questões relativas às obrigações de investimentos em área comum do porto em que está inserido o arrendamento.

17. Foi elaborada instrução preliminar tratando do escopo acima definido (peça 39). Excerto dessa instrução foi encaminhado para os gestores, para que realizassem comentários acerca das propostas de encaminhamento. Os comentários foram encaminhados por meio dos documentos que acompanharam o Ofício 154/2023/DG-Antaq (peça 44), acostados às peças 45 a 50 e serão analisados no que se segue.

## EXAME TÉCNICO

18. De modo a facilitar o entendimento, o exame técnico será dividido em três subseções, conforme definido no escopo da fiscalização, quais sejam: (i) comprovação da não vantajosidade de nova licitação frente à prorrogação do contrato; (ii) análise do projeto de infra e superestruturas – estimativas de *Capex*; e (iii) tratamento das questões relativas às obrigações de investimentos em área comum do porto.

**I. Comprovação da não vantajosidade de nova licitação frente à prorrogação do contrato**

19. O Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, trouxe diversas definições acerca das prorrogações de contratos do setor portuário. Dentre elas, cabe trazer a seguinte determinação emitida ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se abstenha de celebrar termos aditivos de adaptação ou, conforme o caso, termos aditivos de prorrogação, dos contratos de arrendamento vigentes às regras do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, contendo cláusulas que possibilitem:

(...)

9.1.2. a extensão do prazo de vigência máximo originalmente previsto, mediante prorrogação para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, desprovida de **análise que demonstre que a alternativa da licitação comprovadamente não se mostra a mais vantajosa**, bem como o cumprimento dos seguintes requisitos, cumulativamente, para cada contrato de arrendamento:

9.1.2.1. ocorrência de fato superveniente, imprevisível ou previsível, mas de consequências incalculáveis, alocado como risco do poder concedente que tenha modificado a situação contratada inicialmente;

9.1.2.2. necessidade de adoção de mecanismo para a recomposição de desequilíbrio econômico-financeiro materialmente relevante;

9.1.2.3. demonstração da inviabilidade de utilização de outros mecanismos que interfiram prioritariamente na relação entre o poder público e o particular, e, subsequentemente, nos serviços disponibilizados aos usuários, nos termos do Acórdão 774/2016-TCU-Plenário e do art. 14 da Resolução-Antaq 3.220/2014; (grifos nossos)

20. Vê-se que foi determinada a realização de análise que demonstre que a alternativa da licitação comprovadamente não se mostra a mais vantajosa frente à decisão de prorrogar o contrato. Nesse mesmo sentido, assim dispõe a Portaria-MInfra 530/2019:

Art. 68. São requisitos para a prorrogação de contratos de arrendamento portuário:

I - cláusula no contrato de arrendamento que autorize a prorrogação, respeitado o limite máximo de vigência previsto na legislação;

**II - justificativa da vantajosidade da prorrogação em relação a uma nova licitação;**

III - aprovação do plano de investimentos pelo poder concedente, quando houver; e

IV - a aprovação do EVTEA pela Antaq.

Parágrafo único. A **vantajosidade da prorrogação** será avaliada sob a ótica qualitativa e será atestada mediante análise dos seguintes aspectos:

I - eficiência e desempenho do arrendatário na prestação de serviços aos usuários do porto;

II - cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento;

III - cumprimento pelo arrendatário das normas regulatórias da Antaq;

IV - atratividade do plano de investimento, se houver; e

V - outros fatores considerados relevantes pelo poder concedente. (grifos nossos)

21. Insta destacar que a Portaria-MInfra 530/2019 assevera que a vantajosidade é avaliada sob ótica qualitativa, detalhando aspectos a serem avaliados, mas não restringindo a análise a eles.

22. Em obediência a tais dispositivos, o MInfra procedeu à mencionada análise de vantajosidade. Na Nota Técnica 101/2021/CGPD/DGCO/SNPTA (peça 7) a pasta discorreu acerca das vantagens relacionadas à prorrogação com o atual arrendatário.
23. Em sua manifestação (peça 7, p. 47), o MInfra destacou que a avaliação qualitativa foi feita mediante análise da eficiência e desempenho da arrendatária na prestação de serviços aos usuários do porto, do cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento e das normas regulatórias da Antaq, bem como da atratividade do plano de investimentos. A análise, portanto, centrou-se nos aspectos definidos no art. 68, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019.
24. No que se refere à análise da eficiência e desempenho da arrendatária na prestação do serviço, o MInfra destacou (peça 7, p. 47) que a Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba) atestou que a atual titular do contrato presta os serviços aos usuários do porto com eficiência e desempenho esperados pela Autoridade Portuária.
25. Quanto ao cumprimento de obrigações contratuais e das normas regulatórias da Antaq, o MInfra trouxe em sua manifestação (peça 7, p. 48) informação da agência reguladora de que a empresa arrendatária vinha cumprindo com suas obrigações contratuais e normativas, tendo recebido apenas uma penalização administrativa nos últimos 3 anos. Tal penalização consistiu em uma advertência no ano de 2018, por não ter apresentado atestado exigido pelo Corpo de Bombeiros, situação esta que teria sido regularizada em 2019.
26. Já no que se refere à atratividade do plano de investimentos, o MInfra destacou (peça 7, p. 47) manifestação da Codeba quanto à necessidade das intervenções previstas para a arrendatária. Segundo a autoridade portuária, os investimentos propostos pela arrendatária visavam atender déficit de capacidade de movimentação e de armazenagem de graneis líquidos no porto de Aratu/BA.
27. De acordo com a Codeba, o tempo de espera médio para o início das operações no porto de Aratu/BA, no que se refere às movimentações realizadas no Terminal de Graneis Líquidos (TGL), vinha aumentando ano a ano. Estaria evidente, no entendimento da Codeba, a atratividade dos investimentos propostos considerando os instrumentos de planejamento do porto e suas previsões de demanda.
28. Diante de todas essas informações, o MInfra concluiu pela vantajosidade da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 frente a uma nova licitação do seu objeto.
29. Além da vantajosidade da prorrogação frente à licitação da área do contrato ora em análise, outro aspecto que mereceu atenção desta unidade técnica refere-se à destinação a ser dada às áreas localizadas nas proximidades do terminal. Conforme visto anteriormente, além do pleito de prorrogação a arrendatária também solicitou a expansão de sua área de 84.421 m<sup>2</sup> para mais 40.585 m<sup>2</sup>.
30. Neste ponto cabe trazer novamente a seguinte figura, na qual se vê que a atual arrendatária das áreas de número 19 passaria a ser titular também da área de número 23:

**Figura 4 – Divisão de áreas na região do terminal do Contrato 24/2002**


Fonte: peça 21

31. Ao ser realizada a expansão da área 23 para o Contrato 24/2002, foi vislumbrada a possibilidade de efeitos nas áreas 4 e 7, atualmente não arrendadas.

32. Diante disso, solicitou-se ao Ministério de Portos e Aeroportos na segunda rodada de esclarecimentos (peça 22) que fossem encaminhadas as análises realizadas quanto à viabilidade de licitação das áreas 7 e 4 isoladamente da área 23, de modo a confirmar que tais áreas permanecerão economicamente viáveis caso seja realizada a expansão prevista no pleito de prorrogação do Contrato 24/2002.

33. Em resposta, o Ministério esclareceu (peça 24) que as áreas 4 e 7 possuíam, juntas, 72.677 m<sup>2</sup>. A área 23, por sua vez, seria apenas parcialmente ocupada pela expansão do Contrato 24/2002, restando 32.092 m<sup>2</sup> disponíveis após a expansão. De acordo com o Ministério, restar-se-ia área de 104.520 m<sup>2</sup> para instalação de um novo terminal.

34. Segundo a pasta, a nova área do contrato após a expansão pleiteada (125.279 m<sup>2</sup>) não estaria em grande descompasso com as áreas que restariam livres nas adjacências, podendo-se inferir que um novo terminal voltado a líquidos poderia ser licitado isoladamente com volume de capacidade estática capaz de competir com a arrendatária do Contrato 24/2002.

35. Na resposta do Ministério também foram trazidos elementos constantes de análise concorrencial realizada pela Antaq no processo de prorrogação (peça 24, p. 2), que tomou como parâmetro para a participação no mercado de médio prazo a capacidade instalada de cada terminal. Assim, considerando tais entendimentos da agência e tendo em vista que as áreas do Contrato 24/2002 após a expansão pleiteada e as áreas restantes possuiriam metragens similares entre si, a pasta ministerial concluiu que os terminais teriam capacidades similares e contariam com fatias de mercado não muito destoantes.

36. O Ministério também destacou em sua resposta que, atualmente, o porto de Aratu/BA está com sua capacidade de movimentação de granéis líquidos limitada pela capacidade do cais, conforme apontado pelo Plano Mestre do complexo portuário.

37. O estrangulamento da situação operacional do porto para a movimentação de granéis líquidos, portanto, demonstraria a necessidade e a urgência da construção do novo píer de líquidos na área comum do porto. Tal investimento, previsto como obrigação na prorrogação do Contrato 24/2002, passaria a permitir a atracação de embarcações graneleiras com até 215 metros de comprimento e 55.000 TPB. Feito tal investimento e ampliada a capacidade do porto, passaria a ser viabilizada a operacionalização de novo terminal nas áreas 4 e 7.

38. O Ministério conclui sua resposta informando que caso uma eventual licitação das áreas 4 e 7 não fosse exitosa por ausência de propostas, poderia ser estudada a alteração da destinação das áreas, buscando atender outras demandas de movimentação de cargas no porto. A pasta destacou, também, não estarem sendo empreendidos estudos para licitação das áreas 4 e 7.

#### I.1. Análise da AudPortoFerrovia

39. Conforme visto acima, o presente tópico da instrução tratou tanto dos aspectos relacionados à vantajosidade da prorrogação do Contrato 24/2002 frente à sua licitação quanto dos aspectos relacionados à viabilidade da licitação de áreas adjacentes após a expansão de área pleiteada pela empresa arrendatária.

40. No que se refere ao primeiro aspecto, o Ministério realizou a avaliação nos termos definidos na Portaria-MInfra 530/2019. Foram analisados pontos relativos à eficiência e ao desempenho da arrendatária na prestação de serviços aos usuários do porto, ao cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento e das normas regulatórias da Antaq, bem como à atratividade do plano de investimentos.

41. Na conclusão da pasta, tomada com base em informações prestadas pela autoridade portuária e pela Antaq, não foi vislumbrado descumprimento normativo ou contratual que viesse a mostrar que não seria vantajosa a prorrogação contratual com a atual arrendatária. Ademais, também se destacou que o plano de investimentos se mostrou atrativo e que trouxe soluções tidas como necessárias para o porto.

42. Aqui cabe ressaltar que a Portaria-MInfra 530/2019 não limita a análise da vantajosidade a tais pontos e define que outros fatores considerados como relevantes pelo poder concedente podem vir a ser analisados. Todavia, no caso concreto a análise se ateve aos pontos anteriormente descritos.

43. Já no que tange à viabilidade da licitação de áreas adjacentes após a expansão de área pleiteada pela empresa arrendatária, foi encaminhado questionamento ao Ministério de Portos e Aeroportos sobre as análises já realizadas.

44. Em sua resposta, como visto acima, a pasta destacou principalmente a similaridade entre as áreas que restarão no entorno do terminal (104.520 m<sup>2</sup>) com a sua área após a expansão pleiteada (125.279 m<sup>2</sup>). Por serem áreas com metragens similares, a capacidade instalada de ambas permitiria concorrência entre *players* e não inviabilizaria economicamente a licitação das áreas que restarão desocupadas após a expansão.

45. Ademais, o Ministério também destacou a necessidade urgente de aumento da capacidade do porto através da realização dos investimentos no novo píer a ser instalado pela atual arrendatária. Entende o órgão que isso justificaria a prorrogação do contrato, tendo em vista que com os novos investimentos se estaria viabilizando estruturas que beneficiariam a atratividade de uma eventual licitação das áreas desocupadas.

46. Nestes pontos analisados, entende-se que deve ser assistida razão ao Ministério, deixando-se de propor encaminhamento no presente tópico.

#### **II. Análise do projeto de infra e superestruturas – estimativas de Capex**

47. No escopo da presente fiscalização foi definido que seria analisado o projeto de infra e superestruturas, incluindo as estimativas de preço relativas aos investimentos a serem implementados, bem como seus efeitos na equação econômico-financeira do contrato a ser prorrogado.

48. Aqui cabe realizar breve explanação acerca dos dispositivos normativos aplicáveis a essa análise, bem como dos procedimentos a serem aplicados nos casos de prorrogações contratuais pelos órgãos envolvidos.
49. No âmbito deste Tribunal, o TC 012.558/2016-8 tratou de auditoria em processos de prorrogação antecipada do setor portuário. O Acórdão 989/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, trouxe determinação à Antaq para que fosse encaminhado plano de ação contendo cronograma, atividades detalhadas e responsáveis pela elaboração de normativo ou de conjunto de normativos que detalhem os procedimentos de análise e os requisitos que condicionam a aprovação de EVTEA.
50. Em cumprimento a tal *decisum*, foram elaborados pela Antaq normativos e instruções acerca dos procedimentos a serem aplicados. Dentre tais documentos, destaca-se o Manual de Análise para Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (peça 29). Tal manual sistematizou métodos e técnicas empregadas pela agência e é aplicado a estudos de viabilidade de projetos de arrendamentos portuários de diversas naturezas, como novos projetos, prorrogações antecipadas, reequilíbrios contratuais, avaliação de impactos em equilíbrios de contratos em andamento, investimentos fora das áreas arrendadas, expansão, redução ou substituição de áreas, dentre outros.
51. Especificamente no que se refere à análise dos investimentos necessários para a movimentação (*Capex*), há uma seção específica no mencionado manual onde são detalhados os procedimentos a serem obedecidos quando da análise de EVTEA (peça 29, p. 21).
52. A análise de investimentos futuros, segundo o manual, pode se dar nas hipóteses de novos projetos, de prorrogações antecipadas e de reequilíbrio contratual em razão de novos investimentos, incluindo as prorrogações ordinárias, caso do terminal em análise na presente instrução.
53. Aqui cabe trazer a íntegra dos seguintes trechos do manual (peça 29, p. 21):
142. A análise de investimentos necessários para a movimentação tem por objetivo, sobretudo, analisar pertinência dos valores dos investimentos constantes no EVTEA (obras civis e equipamentos), podendo o técnico utilizar recursos de seleção amostral, como a curva ABC.
143. Na análise de investimentos em projetos portuários (obras civis e equipamentos) podem ser empregados diferentes métodos de avaliação de custos, de acordo com o grau de precisão exigida em cada fase de análise do projeto, são elas: EVTEA, Projeto Básico e Projeto Executivo.
144. Isto posto, como procedimento geral de verificação dos valores a serem considerados para fins de análise de EVTEA, recomenda-se a classificação dos investimentos em grupos, aplicando-se a metodologia ABC (Curva ABC).
145. Outros aspectos que devem ser observados no procedimento de análise de investimentos são:
- I - Aderência dos investimentos propostos no EVTEA com o Plano de Investimentos aprovado pelo poder concedente, nos casos aplicáveis;
- II - Adequação da alocação dos investimentos em cronograma de execução (timing), de acordo com as expansões de capacidade para atendimento da demanda prevista; e
- III - Adequação dos investimentos em manutenções, caso aplicável, de acordo com substituições de equipamentos e outros.
54. Vê-se que há uma série de definições quanto à análise a ser realizada nas estimativas de *Capex* de modelagens econômico-financeiras. É estabelecido que os valores de investimentos constantes de estudos devem ter a sua pertinência analisada, facultando aos técnicos o uso de recursos de seleção amostral, como a curva ABC.
55. O manual prossegue nas definições quanto aos procedimentos de análise de *Capex* detalhando fontes que podem ser utilizadas pelos técnicos quando da verificação da correção de estimativas. Segundo o documento (peça 29, p. 22):
147. Normalmente, a estimativa de custos em investimentos referenciada em sistemas de custos homologados por órgãos ou entidades da administração pública apresenta menor risco

de avaliação incorreta pelo técnico, no entanto, em obras portuárias, essa parametrização nem sempre é possível, demandando outras formas de avaliação.

148. Primeiramente, os sistemas SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras) e SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) possuem pouca aplicação prática para o perfil de investimentos comumente aportados no setor portuário. Para além, é esperado que os custos com determinada obra sejam diferentes, por exemplo, em uma área *greenfield* e em um terminal em plena operação.

149. Posto isso, sugere-se a verificação por outros meios, como valores praticados em outros projetos ou valores de mercado, mediante a apresentação dos parâmetros adotados (proposta comercial, estimativa de preços, projetos similares e outros).

150. A ordem e o método de análise para os valores estimados em investimentos não se constitui em um rol taxativo, nem há hierarquia entre os métodos e procedimentos adotados, cabe ao técnico definir qual meio será o mais viável para analisar cada espécie de orçamento apresentado.

56. Há a definição de que os sistemas Sicro e Sinapi não possuem suficiente aplicação prática ao setor portuário e a sugestão de que sejam utilizados outros meios para verificação da pertinência de estimativas de investimentos. Outros projetos e valores de mercado, mediante apresentação de parâmetros adotados, como propostas comerciais, estimativas de preços e projetos similares são apontados como meios mais fidedignos a serem utilizados na análise de EVTEA.

57. Ademais, o normativo é claro ao não afastar a necessidade de análise dos custos unitários, não obstante o caráter conceitual dos valores dos investimentos dos EVTEAs (peça 29, p. 22):

153. Vale destacar que os valores projetados de investimentos futuros, aprovados no âmbito de EVTEA, podem variar significativamente após a contratação e execução das obras e serviços. No entanto, vale lembrar que a análise dos valores de investimentos no âmbito de EVTEA possui caráter conceitual, ou seja, não se confundem com projeto básico de engenharia e, tampouco, executivo. Desse modo, **a análise dos custos unitários deve considerar essa característica ao determinar o nível aceitável dos valores unitários apresentados**. Importa observar também que os investimentos avaliados no âmbito do EVTEA **representam o mínimo que deverá ser aportado pelas arrendatárias** no terminal. (grifos nossos).

58. Reveste-se de significativa importância tal análise, uma vez o montante avaliado para os investimentos configurará o mínimo exigido como responsabilidade das arrendatárias.

59. Outro destaque dado pelo manual à avaliação de estimativas de *Capex* trata de pontos a serem abordados na manifestação técnica (peça 29, p. 24):

171. Por fim, sugere-se que a manifestação técnica acerca de investimentos futuros e/ou já realizados aborde os seguintes pontos:

I - aderência ao Plano de Investimentos;

II - atendimento aos normativos vigentes; e

III - adequação dos valores e do cronograma de execução dos investimentos, devidamente comprovados segundo o critério de análise utilizado.

60. O que se tem, portanto, é que a adequação dos valores trazidos para os investimentos nos EVTEAs é uma das principais manifestações a serem emitidas pela área técnica da Antaq. O próprio manual define que a adequação dos valores deve ser comprovada e devem ser trazidos os critérios de análise utilizados. Salienta-se que a Resolução-Antaq 85/2022 (peça 30), em seu art. 22, instituiu formalmente o mencionado Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental no âmbito da Antaq.

61. Outro normativo que trata dos procedimentos relativos à análise de estimativas de *Capex* é a Portaria-MInfra 530/2019 (peça 31). Ao tratar das prorrogações contratuais, sejam elas ordinárias ou antecipadas, foi definida uma série de requisitos a serem obedecidos pelas empresas quando apresentarem seus pleitos ao poder público. Dentre tais requisitos, o art. 71 estabelece que deve ser apresentado plano de investimentos, nos moldes exigidos pelo art. 10 da mesma portaria, *in verbis*:

Art. 10. O plano de investimentos conterá:

I - descrição simplificada dos investimentos, **com demonstrativo de preços e custos que permitam fixar o montante a ser investido**;

II - dados e informações referentes à capacidade e ao desempenho atuais da instalação portuária; e

III - dados e informações referentes às estimativas de capacidade e desempenho caso implementados os investimentos propostos. (grifos nossos)

62. Um dos aspectos obrigatórios a serem trazidos nos planos de investimentos quando pleiteada uma prorrogação, portanto, é o demonstrativo de preços e custos que permitam fixar o montante a ser investido pelo arrendatário.

63. No processo de análise do plano de investimentos e do respectivo EVTEA, a Portaria-MInfra 530/2019 define em seu art. 77 que compete à Antaq apresentar ao poder concedente cenários alternativos para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento portuário. O prazo de prorrogação contratual, segundo o normativo, deve ser fixado de modo a permitir a amortização e a remuneração adequada dos investimentos previstos no contrato, quando houver, conforme indicado no EVTEA.

64. Por fim, cabe salientar também definições trazidas no Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Em seu subitem 9.2.1.7, foi determinado ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e à Antaq que estabelecessem metodologia de avaliação e aprovação prévia de projetos e do orçamento do investimento a ser realizado, procurando, inclusive, simular os efeitos de competitividade ou de barganha nesse processo de orçamentação, considerando, em alguma medida, os ganhos decorrentes da licitação, de modo a assegurar que os reequilíbrios por investimentos ocorressem a preços de mercado.

65. Nesse mesmo *decisum*, no subitem 9.1.3.5, foi determinado ao Ministério e à Antaq que, em relação à execução de investimentos na área comum do porto organizado, mediante reequilíbrio econômico-financeiro, fosse realizada avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorra a preços de mercado.

66. O que se tem, portanto, é que tanto o Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, instituído pela Resolução-Antaq 85/2022, quanto a Portaria-MInfra 530/2019 e o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, trazem disposições importantes a serem observadas pela Antaq quando da análise de estimativas de investimentos em EVTEA. Tais investimentos configuram parte fundamental dos estudos e devem ter seus quantitativos e preços analisados de modo a verificar sua correção e pertinência nos resultados econômico-financeiros.

67. No âmbito do processo de prorrogação do Contrato 24/2002, foi definido que seriam realizados os seguintes investimentos no terminal após a formalização do termo aditivo (peça 18, p. 4):

a) Fase I - Ampliação em 24.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem. Valor orçado: R\$ 134.756.511,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

b) Fase II - Ampliação em 25.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem. Valor orçado: R\$ 29.179.244,00. As obras deverão ser iniciadas em 2026 e finalizadas até 31/12/2027.

c) Construção do novo píer de granéis líquidos em área pública no porto de Aratu, para atracação de embarcações de até 55.000 TPB, com comprimento total de no mínimo 215 metros, boca de 33 metros e calado de pelo menos 13 metros. Valor orçado: R\$ 49.690.324,00. As obras deverão ser finalizadas em até 24 meses após a assinatura do termo aditivo.

d) Novo sistema de combate a incêndios. Valor orçado: R\$ 14.066.002,00. As obras deverão ser finalizadas em até 12 meses após a assinatura do termo aditivo.

e) Construção de galerias. Valor orçado: R\$ 3.000.000,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

f) Sistemas de Segurança de Processos. Valor orçado: R\$ 10.784.761,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

68. Tais investimentos totalizam R\$ 241.476.842,00 e deverão ser realizados nos prazos acima listados. No processo de análise do pleito de prorrogação, coube aos órgãos envolvidos analisar os investimentos propostos e as respectivas estimativas.

69. Após a apresentação dos investimentos no EVTEA (peça 19) por parte da arrendatária, coube à Antaq realizar sua análise. No Parecer Técnico 3/2022/URES/SFC (peça 32) verifica-se que a área técnica da agência realizou análise sobre o *Capex* de manutenção previsto na modelagem (peça 32, p. 29), concluindo que os gastos totais com manutenção se encontravam alinhados com coeficientes usualmente utilizados.

70. Ademais, também é possível observar que a área técnica realizou análise acerca dos itens do *Capex* relacionados à ampliação da tancagem do terminal (peça 32, p. 30). Foi detalhado que em editais recentes de leilões de terminais de armazenagem de combustíveis se observava índice de eficiência operacional distinto daqueles utilizados na modelagem do terminal do Contrato 24/2002. Segundo a área técnica, era possível verificar sobrepreço no *Capex* proposto como novo investimento de R\$ 430,20/m<sup>3</sup>, para fins de valor a ser aceito para cada metro cúbico de tancagem. Nas conclusões da área técnica, haveria uma diferença de R\$ 21.079.538,74 em itens do *Capex* relacionados à tancagem.

71. Quanto aos investimentos em infraestrutura de acostagem e no píer de atracação, a área técnica detalhou que o projeto do píer poderia ser aceito com ressalvas de acordo com as especificações definidas. Foi feita comparação do projeto apresentado pela arrendatária do Contrato 24/2002 com o projeto executivo apresentado pelo terminal de granéis líquidos da empresa Ageo Norte, no porto de Santos/SP. Destacou-se que, por haver variáveis desconhecidas no estudo conceitual da arrendatária, deveria ser feito acompanhamento dos custos do projeto executivo do píer *a posteriori*.

72. De acordo com a área técnica (peça 32, p. 32), após a deliberação conclusiva pelo colegiado da Antaq quanto ao estudo de viabilidade, a arrendatária deveria apresentar projeto executivo que também seria objeto de apreciação pela agência. Segundo a área técnica, nesta ocasião os investimentos seriam analisados com maior nível de profundidade, já que haveria um detalhamento maior dos itens do *Capex*.

73. Posteriormente a essa manifestação da área técnica, coube à Gerência de Portos Organizados (GPO) analisar os pontos relacionados às estimativas de *Capex*. Por meio de Despacho datado de 23/6/2022 (peça 33), a GPO externou sua análise sobre os investimentos previstos.

74. De acordo com a Gerência (peça 33, p. 4), a arrendatária refutou numericamente eventuais inconsistências técnicas relatadas pela área técnica da Antaq no que se refere ao valor máximo a ser aceito para cada metro cúbico de tancagem. Em sua manifestação, a GPO ressaltou que a diferença de R\$ 430,20/m<sup>3</sup> apontada pela área técnica não deveria ser aquiescida, pois, segundo informações repassadas pela arrendatária, os estudos de licitações utilizados como base para apontar a diferença apresentavam nível baixo de acuidade sob o prisma da engenharia. A arrendatária também teria destacado que os custos com construções de infraestruturas portuárias aumentaram bastante recentemente, que os valores de *Capex* contidos no EVTEA se encontrariam bastante defasados e que o valor construtivo atual estaria estimado em mais de 20% do que o proposto nos estudos.

75. A GPO também destacou que, apesar de o risco de implantação do *Capex* ser de responsabilidade da arrendatária, a valoração dos investimentos é descontada em valor de arrendamento, o que resultaria em desembolsos mensais menores à autoridade portuária.

76. Mesmo assim, concluiu sua manifestação acerca do *Capex* previsto na modelagem da prorrogação não acolhendo os comentários feitos pela área técnica. Segundo a GPO, não deveriam ser mantidos os apontamentos pois a diferença apurada não seria tão significativa frente à magnitude e características do projeto a ser implementado. Ademais, destacou que na fase do “*as built*” seria realizada a apuração real das intervenções realizadas no *Capex*. Por isso, foram mantidos os valores de *Capex* conforme proposto pela arrendatária no EVTEA.

77. No mesmo sentido dessa manifestação foi o Acórdão-Antaq 372/2022 (peça 34), que aprovou a modelagem apresentada no EVTEA e cientificou a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários da decisão.

#### II.1. Análise da AudPortoFerrovia

78. Conforme visto acima, a Portaria-MInfra 530/2019, o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, e o Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, instituído pela Resolução-Antaq 85/2022, trazem definições acerca dos procedimentos aplicáveis à análise de estimativas de investimentos previstos em EVTEA de prorrogações de contratos de arrendamento.

79. A pertinência dos custos e quantitativos trazidos nas estimativas de *Capex*, quando de sua análise pela Antaq, pode fazer uso tanto de sistemas oficiais quanto de valores praticados em outros projetos ou valores de mercado, mediante a apresentação dos parâmetros adotados (proposta comercial, estimativa de preços, projetos similares e outros).

80. No caso ora em análise, verifica-se montante de grande materialidade previsto para investimentos pelo arrendatário, atingindo valores superiores a R\$ 240 milhões. Diante de tal montante de *Capex*, foi solicitado ao Ministério na primeira rodada de esclarecimentos (peça 10) que encaminhasse memória de cálculo para definição das quantidades e dos valores dos ativos abaixo relacionados, com a respectiva documentação comprobatória (cotações, contratos, projetos):

- a) Ampliação em 24.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem;
- b) Ampliação em 25.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem;
- c) Construção do novo píer de granéis líquidos;
- d) Sistema de combate a incêndio.

81. Em resposta (peça 35), o Ministério apresentou planilha orçamentária de *Capex*, bem como cópia do processo de análise do EVTEA no âmbito da Antaq. Todavia, foi identificada discrepância entre o total em investimentos apresentado na planilha do *Capex* e no total de investimentos trazido na planilha do EVTEA. Solicitou-se, diante disso, novos esclarecimentos do órgão quanto a eventual discrepância entre os totais apresentados.

82. A Antaq informou, em resposta à segunda rodada de esclarecimentos (peça 26), que a planilha orçamentária utilizada não era a correta. Segundo a agência, durante o desenvolvimento dos estudos, o projeto foi sendo modificado e ocorreram alterações no arranjo geral e em especificações dos equipamentos, bem como, com maiores avaliações, os custos foram revisados. Foi encaminhada, então, nova planilha na qual os valores coincidiriam com os constantes do EVTEA.

83. Todavia, verificou-se que na nova planilha encaminhada não havia o detalhamento dos custos e quantitativos dos itens do *Capex*, conforme solicitado por esta unidade técnica. Assim, foi encaminhada nova solicitação para que fosse enviada planilha na qual estivesse contida a memória de cálculo solicitada.

84. Em resposta (peça 28, p. 1), a Antaq informou que havia entrado em contato com a empresa arrendatária, responsável pela elaboração dos estudos, mas que não teria obtido sucesso na obtenção de planilha de *Capex* com o mesmo total apresentado na planilha do EVTEA. Vê-se, portanto, que a Antaq não possui e não disponibilizou a esta unidade técnica planilha com os valores corretamente detalhados para os itens do *Capex*.

85. Outro questionamento direcionado ao Ministério e à Antaq dizia respeito a itens específicos do *Capex* estimado. Foram elaboradas por esta unidade técnica curvas ABC e selecionados ativos e serviços dos projetos da Fase 1 e da Fase 2 de expansão do terminal, bem como do novo píer (peças 22 e 27). Para tais itens, solicitou-se que fosse encaminhada memória de cálculo, com as respectivas fundamentações, para definição das quantidades e dos valores, apresentando também a documentação que tivesse servido de base, como, por exemplo, sistemas referenciais de custos, cotações, contratos ou projetos. Solicitou-se também esclarecimento quanto à análise realizada pela

Antaq ou pela SNPTA do Ministério, encaminhando os respectivos documentos nos quais ficou registrado o exame dos quantitativos e custos unitários dos itens.

86. A curva ABC elaborada por esta AudPortoFerrovia, quando do envio desse questionamento, fez uso de itens que foram retirados da planilha de *Capex* encaminhada em resposta à primeira rodada de esclarecimentos. Salienta-se novamente que o total apresentado na planilha de *Capex* não se mostrava condizente com o total de investimentos trazidos no EVTEA, mas, de modo a dar celeridade processual aos autos, optou-se por selecionar itens relevantes e solicitar as respectivas justificativas de custo.

87. Para a Fase 1 da expansão do terminal foram selecionados os seguintes itens:

**Tabela 1 – Itens do *Capex* estimado para a Fase 1 da expansão do terminal**

Descrição Custo/Despesa	Unid.	Qtd.	Materiais		Mão de obra		Total (R\$)
			Unitário	Total item	Unitário	Total item	
TQ-2001/2002/2003 - TANQUE FLEX Tipo: Tanque vertical API 650 apêndice H, com teto fixo tipo domo autoportante Flexibilidades possíveis: Gasolina A/ S10 / S500 / Etanol Anidro Capacidade útil: 10.000 m <sup>3</sup> Diâmetro interno: 24,8 m Altura: 21,6 m Peso: 330t	kg	990.000	-	-	24	23.760.000,00	23.760.000,00
Montagem	-	1	1.338.745,05	1.338.745,05	9.589.786,00	9.589.786,00	10.928.531,05
Gerenciamento	vb	1	-	-	6.828.880,36	6.828.880,36	6.828.880,36
Adequação plataforma 27 e 28	un.	1	6.479.571,00	6.479.571,00	-	-	6.479.571,00
Pavimento articulado intertravado – tráfego pesado	m <sup>2</sup>	11.540	13,30	153.482,00	540	6.231.600,00	6.385.082,00
Corte, incluindo transporte e bota-fora	m <sup>3</sup>	86.571	2,33	201.478,58	47,50	4.112.122,50	4.313.601,08
Administração durante a obra	vb	1	-	-	3.793.822,42	3.793.822,42	3.793.822,42

Fonte: elaboração própria a partir da planilha “PX-E002-TAR-002 - P014\_20 - EVTEA Estimativa Expansão TAR.rev.03 – Trabalhada.xlsx” (item não digitalizável da peça 35)

88. Já para a Fase 2 de expansão do terminal foi encaminhado questionamento sobre a fundamentação dos seguintes itens:

**Tabela 2 – Itens do *Capex* estimado para a Fase 2 da expansão do terminal**

Descrição Custo/Despesa	Unid.	Qtd.	Materiais		Mão de obra		Total (R\$)
			Unitário	Total item	Unitário	Total item	
TQ-2007/2008 - TANQUE S500/TANQUE S10 Tipo: Tanque vertical API 650 com teto fixo tipo domo autoportante Flexibilidades possíveis: NA Capacidade útil: 7.500 m³ Diâmetro interno: 22,9 m Altura: 19,2 m Peso: 230t	un.	460.00 0	-	-	24	11.040.000,00	11.040.000,00
Contingências	-	-	10.259.511,69	1.025.951,17	16.399.287,48	1.639.928,75	2.665.879,92
U-2005 SKID DE CARREGAMENTO DE CARRETAS (PLATAFORMA 3) Função: Carregamento de carretas Inclui os Equipamentos: BR-2015 / BR-2016 / BR-2017 / BR-2018 / BR-2019 / BR-2020 / BR-2021	un.	1	2.500.000,00	2.500.000,00	-	-	2.500.000,00

Fonte: elaboração própria a partir da planilha “ PX-E002-TAR-002 - P014\_20 - EVTEA Estimativa Expansão TAR.rev.03 – Trabalhada.xlsx” (item não digitalizável da peça 35)

89. Já para o projeto do novo píer foram encaminhados questionamentos sobre a memória de cálculo dos custos e quantitativos dos seguintes ativos e serviços:

**Tabela 3 – Itens do Capex estimado para o novo píer a ser implantado**

Descrição Custo/Despesa	Und.	Qtd.	Materiais		Mão de obra		Total (R\$)
			Unitário	Total item	Unitário	Total item	
Dragagem, incluindo bota-fora oceânico	m³	224.680	39,95	8.977.054,66	-	-	8.977.054,66
Mobilização da draga	vb	1	5.993.226,80	5.993.226,80	-	-	5.993.226,80
DESPESAS INDIRETAS DA OBRA  - Mobilização de pessoal e equipamentos - Implantação de canteiro - Equipamentos de uso geral - Mão de obras para ADM da obra - Desmobilização	vb	1	5.717.250,01	5.717.250,01	-	-	5.717.250,01
Montagem de estruturas metálicas	kg	76.500	19,21	1.469.368,64	12,88	985.563,38	2.454.932,02
Fabricação e galvanização de estruturas metálicas	kg	76.500	19,07	1.459.177,79	12,88	985.563,38	2.444.741,17
Gerenciamento	vb	1	-	-	2.376.927,14	2.376.927,14	2.376.927,14
Armadura CA-50	kg	199.037	6	1.194.223,20	3	597.111,60	1.791.334,80
Perfuração em solo ou rocha Furo inclinado Ø700mm	m	448	3.570,01	1.599.362,40	-	-	1.599.362,40
GUINDASTE PARA MANUSEIO DE MANGOTES NO PÍER Capacidade: 3 t Alcance: 20 m Lança extensível e giratória	un.	1	1.537.687,50	1.537.687,50	-	-	1.537.687,50

Fonte: elaboração própria a partir da planilha “PX-E002-TAR-002 - P014\_20 - EVTEA Estimativa Expansão TAR.rev.03 – Trabalhada.xlsx” (item não digitalizável da peça 35)

90. Inicialmente, a Antaq encaminhou resposta relacionada aos itens listados para o projeto do novo píer. Na resposta à segunda rodada de esclarecimentos foi enviada uma série de documentos, nos quais, segundo a agência, estaria contido o projeto do píer.

91. Todavia, não foi possível verificar a aderência dos valores constantes desses documentos com aqueles contidos na planilha de Capex, tendo sido encaminhado novo questionamento à SNPTA e à Antaq.

92. Citou-se, como exemplo, o documento “Estimativa Guindaste Píer.pdf” (peça 36), no qual verificava-se que na proposta o equipamento guindaste foi estimado em R\$ 7.054.748,00 de obras civis e R\$ 1.900.143,00 do valor do equipamento em si. Na tabela 3, acima reproduzida, vê-se que o item “GUINDASTE PARA MANUSEIO DE MANGOTES NO PÍER” apresentou total estimado em R\$ 1.537.687,50.

93. Igualmente, no documento “PTC-06-22-18\_R00FM.pdf” (peça 37), verificou-se que era trazido o valor unitário para o serviço “Montagem das Estruturas Metálicas” em R\$ 7,90/kg. Na tabela 3 acima reproduzida, o valor unitário para o item “Montagem de Estrutura Metálicas” foi trazido em R\$ 19,21/kg para materiais e em mais R\$ 12,88/kg para mão de obra.

94. Também se citou o documento “076-47146 ARATU\_PROPOSTA TEC-COM (100622).pdf” (peça 38), que trazia como quantitativo a ser dragado o total de 194.365,00 m³, quando na planilha de Capex, trazida na tabela 3 acima, citava o quantitativo de 224.680 m³ a ser dragado no item “Dragagem, incluindo bota-fora oceânico”. Para todos esses casos, portanto, não foi verificada inicialmente aderência dos valores dos documentos com os valores trazidos na planilha de Capex,

conforme tabela acima. Ademais, também não foram identificados documentos que comprovassem custos e quantitativos dos demais itens questionados.

95. Solicitou-se, portanto, que fossem esclarecidas eventuais divergências entre os valores trazidos na planilha de *Capex* com aqueles documentos encaminhados como comprovação dos quantitativos e valores estimados no EVTEA.

96. Em resposta (peça 28), a Antaq informou que a não aderência dos valores e dos quantitativos referenciados aos valores da planilha do EVTEA se devia ao nível de profundidade da análise realizada à época. A agência realizou explanação acerca da diferença entre as figuras do EVTEA e do projeto executivo, contextualizando que a então Portaria-SEP 349/2014, que trouxe os primeiros procedimentos aplicáveis à análise de EVTEAs, definia que era no projeto executivo que seriam detalhados os investimentos propostos.

97. A Antaq prosseguiu, informando que, em sua visão, o projeto executivo possuiria duas finalidades: (i) permitir adequada fiscalização da execução de investimentos; e (ii) atestar, na medida do possível, que a equação econômico-financeira que instruiu a celebração da prorrogação contratual está coerente e se o valor dos investimentos previstos a nível de estudo de viabilidade está condizente com os preços de mercado.

98. Segundo a Antaq (peça 28), ao analisar um projeto executivo para a primeira finalidade descrita acima seria suficiente dar enfoque à conformidade qualitativa do que estiver sendo proposto por um arrendatário. Nessa etapa bastaria verificar se o projeto contempla, em termos técnicos, o que foi prometido no EVTEA.

99. Já quanto à segunda análise do projeto executivo, a Antaq expôs entendimento de que bastaria, em um primeiro momento, a verificação do valor total indicado no projeto executivo em cotejo com o aprovado no EVTEA, sem adentrar no custo unitário de cada insumo. De acordo com a agência, ao final da execução dos investimentos, ou de uma de suas campanhas caso esteja previsto para acontecer de forma faseada, seria verificado o total despendido, em uma espécie de prestação de contas (*as built*).

100. Ainda segundo a agência, seu entendimento seria o de que não seria devido concentrar esforços e recursos se comprometendo a realizar uma análise de custos unitários de projetos básicos em nível de EVTEA. Tal análise mais detalhada iria se desenvolver quando da verificação do projeto executivo e, posteriormente, quando da verificação do *as built*.

101. A Antaq expôs também que, caso exista o risco de que o poder público tenha sido induzido a erro mediante a promessa de investimentos superdimensionados ou com preços inflados, isso certamente seria identificado no acompanhamento da execução das obras pela fiscalização da autoridade portuária e da agência, em suas fiscalizações.

102. Em sua resposta, a Antaq finaliza informando que a análise de EVTEA se resume a aspectos qualitativos e ao valor global dos investimentos, pois o risco de superestimativa de valores ou quantidades seria considerado tolerável nessa etapa. Menciona, por fim, itens do Manual de Análise para Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que asseveram que a não aderência dos valores e dos quantitativos referenciados no EVTEA com planilhas que contém custo unitário e que serviram para embasar o projeto não seria prejuízo à análise realizada, visto se tratar, nessa etapa, de análise conceitual.

103. Anteriormente à análise desses argumentos, cabe mencionar que, ainda no que se refere à verificação da pertinência das estimativas de *Capex* por parte da SNPTA e da Antaq, foi encaminhado questionamento sobre quais foram os procedimentos adotados durante a análise dos custos unitários e quantitativos apresentados pela arrendatária para os investimentos previstos no *Capex*, esclarecendo sobre eventuais alterações feitas nos valores originalmente apresentados e demais tratativas realizadas para verificação da pertinência das estimativas.

104. Em sua resposta (peça 26, p. 4), a Antaq esclareceu que o Parecer Técnico 3/2022/URES/SFC (peça 32) tratou da análise do EVTEA do pleito de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002. A análise do *Capex* da ampliação do terminal e da construção do novo

pier, segundo a agência, foi realizada com base em avaliação comparativa com projetos do programa de arrendamentos portuários, bem como de projeto portuário de berço de granéis líquidos desenvolvido no porto de Santos/SP.

105. Conforme detalhado nesta instrução, tal parecer técnico identificou diferença no *Capex* no montante de cerca de R\$ 21 milhões. Contudo, segundo a Antaq, a empresa arrendatária contestou essa diferença e teve seus argumentos aceitos. Segundo a agência, o argumento apresentado foi fundamentado no fato de o projeto desenvolvido apresentar um estudo bastante aprofundado e possuir uma ART devidamente registrada, sendo o orçamento apresentado, como definido na legislação, um risco da arrendatária.

106. A Antaq informou que projetos constantes do programa de arrendamentos, que foram utilizados como base de comparação no parecer técnico que identificou inconsistências de cerca de R\$ 21 milhões, são desenvolvidos com base em estudos muito conceituais. No caso do reequilíbrio do Contrato 24/2002, o projeto apresentado pela arrendatária seria muito mais detalhado do que projetos de arrendamentos portuários.

107. Também foi mencionado pela Antaq em sua resposta que a arrendatária apresentou justificativa de que os custos de obras de infraestrutura portuárias sofreram aumento substancial e superior à inflação do período. Estaria claro, segundo a agência, que o valor construtivo poderia ser estimado em mais de 20% do que aquele proposto no EVTEA.

108. Insta mencionar outros trechos da resposta da Antaq à segunda rodada de esclarecimentos.

109. A agência reforçou em sua manifestação (peça 26, p. 3) o entendimento de que o estudo de engenharia apresentado pela arrendatária possuía ART devidamente registrada e que o orçamento seria um risco da arrendatária. De acordo com a Antaq, o art. 98 da Portaria-MInfra 530/2019 deixaria claro que, no caso de o valor do projeto executivo ser inferior, a diferença deveria ser revertida ao arrendamento e, no caso de se mostrar maior, a diferença não ensejaria recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

110. A agência também reforçou o argumento dos índices de reajuste de preços para obras do setor portuário, informando que esse aumento substancial acima do IPCA do período seguramente refletiria em uma obra muito mais cara do que a originalmente constante do EVTEA (peça 26, p. 3).

111. O que se vê é que a Antaq centra sua argumentação no fato de que na execução da obra e na fase de verificação do relatório final de execução das obras - *as built* - por parte da agência, poderia ser verificada eventual diferença entre os valores constantes do EVTEA e aqueles efetivamente executados pela arrendatária. Ainda, entende que a análise de EVTEA deve centrar-se apenas na verificação do total apresentado em investimentos e que não haveria risco de que superestimativas viessem a prejudicar o poder público, visto que isso poderia ser identificado nas fiscalizações a serem realizadas pela Antaq durante a execução contratual.

112. Vê-se também que a entidade, naquele momento de análise, sequer teve acesso a planilha detalhada dos itens do *Capex*, de modo a verificar a pertinência e correção das estimativas apresentadas pela arrendatária quando da sua análise. Apenas após diligências desta unidade técnica houve a tentativa, sem sucesso, pela agência reguladora junto à arrendatária de obtenção de planilha de *Capex* com valores detalhados e aderentes ao total de investimentos previstos no EVTEA.

113. De início, coube refutar tais argumentos informando que, ainda que se aceite o argumento de a análise do EVTEA ser menos detalhada, não se visualiza justificativa para a agência reguladora sequer ter tido acesso à planilha com detalhamento dos quantitativos e custos de itens a serem implementados pela arrendatária.

114. Nem mesmo os itens mais relevantes previstos para as Fases 1 e 2 da expansão e da construção do novo pier chegaram a ter seus valores verificados. No Parecer Técnico 3/2022/URES/SFC (peça 32) havia sido identificada diferença nos valores utilizados para estimativas de tancagem. Todavia, argumentos apresentados pela arrendatária foram aceitos pelo

fato de o orçamento e o projeto contarem com ART registrada, conforme asseverado pela Antaq em sua resposta (peça 26, p. 4). Para além da tancagem, não foi verificada análise sobre os demais itens mais relevantes estimados no *Capex*.

115. Preliminarmente, entendeu-se que, diante de todos os elementos, poder-se-ia concluir que não houve a devida análise das estimativas de *Capex* por parte da Antaq quando da análise do pleito de prorrogação apresentado. Ao fim da análise da agência reguladora, o EVTEA foi aprovado sem que uma verificação da pertinência e correção dos ativos e serviços mais relevantes previstos no *Capex* tivesse sido realizada.

116. Conforme visto nesta instrução, todos os normativos aplicáveis à análise de pleitos de prorrogação são claros ao definirem procedimentos que podem ser realizados pela área técnica da agência reguladora. O Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, instituído pela Resolução-Antaq 85/2022, lista uma série de ações a serem tomadas pelos técnicos da agência quando da análise de investimentos em *Capex*.

117. A Antaq, em sua resposta à terceira rodada de esclarecimentos, menciona os itens 151 a 153 do manual, que dispõem que a ordem e o método de análise para os valores estimados em investimentos não se constituem em um rol taxativo, tampouco existe hierarquia entre os métodos e procedimentos adotados e que os valores projetados de investimentos futuros, aprovados no âmbito de EVTEA, podem variar significativamente após a contratação e execução das obras e serviços. O manual também menciona que a análise dos valores de investimentos no âmbito de EVTEA possui caráter conceitual, ou seja, não se confundem com projeto básico de engenharia e, tampouco, executivo.

118. Ocorre que a leitura de tais dispositivos não pode ser feita separadamente dos demais itens do manual e, também, dos demais normativos aplicáveis, como a Portaria-MInfra 530/2019.

119. Em seus itens 147 a 150 e no item 171, o manual prescreve que, quando da análise de um EVTEA, a área técnica responsável se manifeste sobre a adequação dos valores e do cronograma de execução dos investimentos, devidamente comprovados segundo o critério de análise utilizado. Menciona-se no manual, inclusive, que outros tipos de fontes além de sistemas oficiais, como o Sicro e o SINAPI, podem ser utilizados, como outros projetos e valores de mercado, mediante apresentação de parâmetros adotados, tais como propostas comerciais, estimativas de preços e projetos similares.

120. Diante da relevância de tais trechos do manual, cabe trazê-los à instrução novamente:

147. Normalmente, a estimativa de custos em investimentos referenciada em sistemas de custos homologados por órgãos ou entidades da administração pública apresenta menor risco de avaliação incorreta pelo técnico, no entanto, em obras portuárias, essa parametrização nem sempre é possível, demandando outras formas de avaliação.

148. Primeiramente, os sistemas SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras) e SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) possuem pouca aplicação prática para o perfil de investimentos comumente aportados no setor portuário. Para além, é esperado que os custos com determinada obra sejam diferentes, por exemplo, em uma área *greenfield* e em um terminal em plena operação.

149. Posto isso, sugere-se a verificação por outros meios, como valores praticados em outros projetos ou valores de mercado, mediante a apresentação dos parâmetros adotados (proposta comercial, estimativa de preços, projetos similares e outros).

150. A ordem e o método de análise para os valores estimados em investimentos não se constitui em um rol taxativo, nem de há hierarquia entre os métodos e procedimentos adotados, cabe ao técnico definir qual meio será o mais viável para analisar cada espécie de orçamento apresentado.

(...)

171. Por fim, sugere-se que a manifestação técnica acerca de investimentos futuros e/ou já realizados aborde os seguintes pontos:

I - aderência ao Plano de Investimentos;

II - atendimento aos normativos vigentes; e

III - adequação dos valores e do cronograma de execução dos investimentos, devidamente comprovados segundo o critério de análise utilizado.

121. Ademais, o próprio manual já estabelece ferramentas a serem utilizadas para seleção dos investimentos mais relevantes a serem analisados, tais como a curva ABC:

142. A análise de investimentos necessários para a movimentação tem por objetivo, sobretudo, analisar pertinência dos valores dos investimentos constantes no EVTEA (obras civis e equipamentos), podendo o técnico utilizar recursos de seleção amostral, como a curva ABC.

143. Na análise de investimentos em projetos portuários (obras civis e equipamentos) podem ser empregados diferentes métodos de avaliação de custos, de acordo com o grau de precisão exigida em cada fase de análise do projeto, são elas: EVTEA, Projeto Básico e Projeto Executivo.

144. Isto posto, como procedimento geral de verificação dos valores a serem considerados para fins de análise de EVTEA, recomenda-se a classificação dos investimentos em grupos, aplicando-se a metodologia ABC (Curva ABC).

145. Outros aspectos que devem ser observados no procedimento de análise de investimentos são:

I - Aderência dos investimentos propostos no EVTEA com o Plano de Investimentos aprovado pelo poder concedente, nos casos aplicáveis;

II - Adequação da alocação dos investimentos em cronograma de execução (timing), de acordo com as expansões de capacidade para atendimento da demanda prevista; e

III - Adequação dos investimentos em manutenções, caso aplicável, de acordo com substituições de equipamentos e outros.

122. Vê-se que há uma série de definições quanto à análise a ser realizada nas estimativas de *Capex* de modelagens econômico-financeiras. É estabelecido que os valores de investimentos constantes de estudos devem ter a sua pertinência analisada, facultando aos técnicos o uso de recursos de seleção amostral, como a curva ABC.

123. Ressalta-se novamente que o manual é claro ao não afastar a necessidade de análise dos custos unitários, não obstante o caráter conceitual dos valores dos investimentos dos EVTEAs:

153. Vale destacar que os valores projetados de investimentos futuros, aprovados no âmbito de EVTEA, podem variar significativamente após a contratação e execução das obras e serviços. No entanto, vale lembrar que a análise dos valores de investimentos no âmbito de EVTEA possui caráter conceitual, ou seja, não se confundem com projeto básico de engenharia e, tampouco, executivo. Desse modo, **a análise dos custos unitários deve considerar essa característica ao determinar o nível aceitável dos valores unitários apresentados**. Importa observar também que os investimentos avaliados no âmbito do EVTEA **representam o mínimo que deverá ser aportado pelas arrendatárias** no terminal. (grifos nossos).

124. O que se tem, portanto, é que a adequação dos valores trazidos para os investimentos nos EVTEA é uma das principais manifestações a serem emitidas pela área técnica da Antaq. O próprio manual define que a adequação dos valores deve ser comprovada e devem ser trazidos os critérios de análise utilizados. Salienta-se que a Resolução-Antaq 85/2022 (peça 30), em seu art. 22, instituiu formalmente o mencionado Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental no âmbito da Antaq.

125. Cita-se novamente, também, a Portaria-MInfra 530/2019 (peça 31). Ao tratar das prorrogações contratuais, sejam elas ordinárias ou antecipadas, foi definida uma série de requisitos a serem obedecidos pelas empresas quando apresentarem seus pleitos ao poder público. Dentre tais requisitos, o art. 71 estabelece que deve ser apresentado plano de investimentos, nos moldes exigidos pelo art. 10 da mesma portaria, *in verbis*:

Art. 10. O plano de investimentos conterá:

I - descrição simplificada dos investimentos, **com demonstrativo de preços e custos que permitam fixar o montante a ser investido**;

II - dados e informações referentes à capacidade e ao desempenho atuais da instalação portuária; e

III - dados e informações referentes às estimativas de capacidade e desempenho caso implementados os investimentos propostos. (grifos nossos)

126. Um dos aspectos obrigatórios a serem trazidos nos planos de investimentos quando pleiteada uma prorrogação, portanto, é o demonstrativo de preços e custos que permitam fixar o montante a ser investido pelo arrendatário, a ser analisado nos termos definidos pelo Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, instituído pela Resolução-Antaq 85/2022.

127. A Portaria-MInfra 530/2019 vai além e estabelece em seu art. 77 que é competência da Antaq apresentar ao poder concedente cenários alternativos para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento portuário. O prazo de prorrogação contratual, segundo o normativo, deve ser fixado de modo a permitir a amortização e a remuneração adequada dos investimentos previstos no contrato, quando houver, conforme indicado no EVTEA. Neste ponto da instrução e considerando a relevância desses dispositivos, cabe trazer sua íntegra:

Art. 77. Aprovado o EVTEA, a Antaq encaminhará cópia do processo ao Ministério da Infraestrutura, que decidirá sobre a celebração do termo aditivo.

§ 1º Após a conclusão da análise do EVTEA, a Antaq apresentará ao poder concedente cenários alternativos para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento portuário a ser prorrogado, conforme diretrizes do Ministério da Infraestrutura.

§ 2º O prazo de prorrogação contratual será fixado de modo a permitir a amortização e a remuneração adequada dos investimentos previstos no contrato, quando houver, conforme indicado no EVTEA.

128. Vê-se que o normativo é claro e trata especificamente sobre a questão da amortização e remuneração de investimentos previstos. Na análise da Antaq e anteriormente à remissão do processo ao Ministério já deve estar definida eventual destinação de saldos ou excessos de fluxo de caixa identificados no EVTEA. Ademais, o prazo de prorrogação contratual deve ser fixado de modo a permitir que os investimentos sejam amortizados e remunerados, tratando, também, de eventuais outras destinações de fluxo de caixa decorrente da modelagem, como, por exemplo, alterações nos valores de arrendamento a serem pagos durante a vigência contratual.

129. Em suas respostas às diligências encaminhadas por esta unidade técnica, a Antaq chega a mencionar o art. 98 da Portaria-MInfra 530/2019, *in verbis*:

Art. 98. Caso o valor estimado do investimento previsto no projeto executivo seja inferior à estimativa indicada no termo aditivo, a Antaq apresentará cenários alternativos para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento, conforme diretrizes do Ministério da Infraestrutura.

130. Ocorre que o mencionado artigo está no Capítulo IV da Portaria, que trata da recomposição de equilíbrio econômico-financeiro por evento pretérito, que não se confunde com o Capítulo III, relativo às prorrogações contratuais. Além do mais, mesmo no caso do evento pretérito, consiste em procedimento a ser executado pela agência em momento posterior à apresentação do EVTEA. De fato, caso seja verificada divergência entre o projeto executivo e o EVTEA apresentado inicialmente, cabe à Antaq apresentar os cenários alternativos que permitam a preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

131. Todavia, o EVTEA e o plano de investimentos apresentados no pleito de prorrogação já devem conter, por determinação normativa, demonstrativo de preços e custos que permitam fixar o montante a ser investido, conforme exigência do art. 10 da Portaria-MInfra 530/2019.

132. Aqui cabe destacar novamente que o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, no subitem 9.1.3.5, determinou ao Ministério e à Antaq que, em relação à

execução de investimentos na área comum do porto organizado, mediante reequilíbrio econômico-financeiro, fosse realizada avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorra a preços de mercado.

133. No caso ora em análise, estão previstos investimentos tanto na área atual do arrendamento, quanto em área a ser expandida e em área comum do porto. No *decisum* mencionado, fica clara a exigência de que seja realizada análise dos projetos e orçamentos apresentados, de modo a permitir a execução dos investimentos a preços de mercado na vigência prorrogada do contrato.

134. Para a situação pleiteada na prorrogação do Contrato 24/2002, tal verificação das estimativas se mostra ainda mais relevante. Além de se tratar de investimentos de grande magnitude e que superam R\$ 240 milhões, há manifestação da Antaq de que a arrendatária teria informado que o valor construtivo atual está estimado em mais de 20% do que proposto no EVTEA (peça 26, p. 4). Caso tal estimativa se confirme e não esteja relacionada apenas com a diferença de data-base dos estudos, estar-se-ia diante de elevado risco de descumprimento de obrigações contratuais por parte da arrendatária, tendo em vista que arcar com valores 20% superiores aos previstos no EVTEA poderia vir a fazer com que a situação financeira da empresa arrendatária não a permitisse realizar todos os investimentos pactuados.

135. Além disso, eventual subestimativa dos investimentos no EVTEA poderia configurar uma exigência mínima de aporte inferior ao que de fato deveria ser delimitado, à luz do item 153 do Manual de Análise para EVTEA.

136. Por outro lado, entende-se que a Antaq pode chegar a verificar valores eventualmente superestimados em itens do *Capex* que pudessem estar justificando uma prorrogação contratual com menos obrigações alocadas ao arrendatário na modelagem econômico-financeira. Conforme visto, a área técnica da agência já havia identificado no Parecer Técnico 3/2022/URES/SFC (peça 32) valores superiores em cerca de R\$ 20 milhões em itens relacionados à tancagem do terminal. Contudo, inicialmente a análise se centrou apenas nestes itens e não nos demais itens mais relevantes das estimativas.

137. Não obstante as imposições normativas citadas alhures sobre a análise dos investimentos dos projetos, é de fundamental importância registrar o contexto a que está submetida uma prorrogação contratual.

138. O que ocorre, na prática, é que se deixa de licitar, segundo leis de mercado, determinada área, cujos estudos seriam elaborados pelo próprio poder concedente, para se manter o ente privado que ali já estava operando, com base em projeto por ele próprio confeccionado. Ademais, o poder concedente priva-se do crivo concorrencial em que assimetrias de informações com os entes privados poderiam ser compensadas; assim como não é visualizado o controle social através de audiência pública em que premissas equivocadas da modelagem poderiam ser contestadas, aumentando o risco de o excedente econômico do projeto ser absorvido pelo agente privado.

139. Dessa forma, uma análise diligente se mostra ainda mais relevante, a fim de que distorções que reduzam a atratividade do projeto não sejam completamente apropriadas pelo arrendatário.

140. Atualmente, quando se trata de nova área a ser arrendada, ocorre análise dos quantitativos e custos unitários dos investimentos previstos em *Capex*. Em todos os projetos de arrendamentos já analisados por este Tribunal verificou-se, por parte do poder público, análise das estimativas, por meio do uso de sistemas oficiais, pesquisas de mercados, dentre outras fontes. Não se mostra razoável que atualmente sejam feitas análises mais profícuas em EVTEAs de licitações de arrendamentos portuários do que em prorrogações contratuais.

141. Vai de encontro ao Decreto 8.033/2013, à Portaria-MInfra 530/2019, à própria Resolução-Antaq 85/2022 e ao Acórdão 1.446/2018-Plenário deste Tribunal o entendimento de que a verificação apenas do valor total dos investimentos seria suficiente. A análise de eventual diferença entre os valores constantes do EVTEA com o projeto executivo e com o *as built* não é razão bastante para a agência se eximir desse tipo de apreciação, tampouco afasta os riscos envolvidos.

142. Com efeito, a falta de uma análise crítica acerca do EVTEA de uma forma geral e dos investimentos propostos, assim como de seus quantitativos e custos unitários, majora sobremaneira o risco de que as intervenções previstas não sejam factíveis, ensejando, conseqüentemente, pleitos de reperfilamentos e de readequações dos cronogramas de investimentos, postergando a conclusão das intervenções propostas.

143. Nesse sentido, quanto mais se posterga a consecução dos investimentos e quanto mais tarde se busca uma conversão dos excedentes econômicos do VPL do projeto em arrendamento, menores são os incentivos e os meios para o poder concedente instar a arrendatária a adimplir o contrato.

144. Além do mais, os EVTEAs passam pela apreciação deste Tribunal, o que não ocorre com os projetos executivos nem com o *as built* (à exceção de atuações a partir de denúncias e representações), condição que também aumenta o risco da postergação dessa análise. Deveras, a gradação de risco é crescente para o poder concedente na medida em que a análise é postergada do EVTEA, para o projeto executivo e, finalmente, para o *as built*.

145. Diante do exposto, resta claro, portanto, que deve a Antaq proceder a tal análise, em cumprimento à Portaria-MInfra 530/2019 e à Resolução-Antaq 85/2022, previamente à formalização do termo aditivo do Contrato de Arrendamento 24/2002. Salienta-se novamente que o próprio Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental estabelece procedimentos que podem ser aplicados, inclusive com o uso de ferramentas de amostragem para seleção dos itens mais relevantes, como a curva ABC.

146. Diante do exposto, propôs-se na instrução preliminar que fosse determinado à Antaq que, previamente à formalização do termo aditivo de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, realizasse análise dos investimentos da modelagem econômico-financeira constante do EVTEA e do plano de investimentos apresentados pela arrendatária, notadamente quanto aos custos unitários e quantitativos, selecionando os itens mais relevantes a serem examinados, fixando o prazo de prorrogação contratual necessário para a amortização e remuneração dos investimentos previstos e, se for o caso, apresentando ao poder concedente cenários alternativos para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, em obediência ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.

147. Ademais, tendo em vista as manifestações da Antaq no sentido de que entende ser desnecessária a avaliação dos valores dos investimentos apresentados em EVTEAs e que tal ação deve ser tomada em momentos posteriores, também foi proposto na instrução preliminar que fosse dada ciência à Antaq de que a ausência de análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos de itens do *Capex* de EVTEAs vai de encontro ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.

148. Tais propostas de encaminhamento foram objeto de tratativas em reuniões realizadas com a Antaq. Ademais, excerto da instrução preliminar (peça 39) foi encaminhado à agência para que se manifestasse sobre as propostas ali trazidas.

149. Após pedido de prorrogação de prazo da Antaq (peça 43), foram encaminhados os documentos acostados às peças 44 a 50, nos quais é possível visualizar os procedimentos adotados pela agência após o envio do excerto da instrução preliminar.

150. No que se refere àquela proposta de encaminhamento para que fosse realizada análise dos investimentos da modelagem econômico-financeira constante do EVTEA e do plano de investimentos apresentados pela arrendatária titular do Contrato de Arrendamento 24/2002, a Antaq encaminhou a Nota Técnica 71/2023/GPO/SOG (peça 46).

151. Nesse documento é trazida a análise realizada pela agência quanto aos itens do *Capex* estimado para a prorrogação do contrato ora em análise. No início da nota técnica a Antaq esclarece a divergência inicialmente identificada por esta unidade técnica entre as planilhas de *Capex* e a planilha do EVTEA, informando ter entrado em contato com a arrendatária para solicitar explicações pormenorizadas.

152. Esclarecidas as divergências inicialmente verificadas entre as planilhas, a Antaq prosseguiu e trouxe a definição de curva ABC dos investimentos cuja pertinência de custos e quantitativos seria analisada:

**Tabela 4 – Curva ABC elaborada pela Antaq para definição dos itens de Capex a serem analisados**

Item	Descrição	Valor	%	% Acum.	
4	Tanques	R\$ 62.925.205,77	28,35%	28,35%	Curva A
18	Tubulação	R\$ 24.042.836,54	10,83%	39,18%	
22	Pier	R\$ 22.046.860,61	9,93%	49,11%	
25	Contingências Totais	R\$ 20.179.683,45	9,09%	58,20%	
2	Engenharia e Gerenciamento	R\$ 13.060.507,24	5,88%	64,09%	Curva B
16	Sistema Elétrico	R\$ 11.808.620,13	5,32%	69,41%	
5	Plataformas de Carregamento e Descarregamento	R\$ 10.701.263,35	4,82%	74,23%	
3	Terraplanagem	R\$ 8.412.914,04	3,79%	78,02%	
15	Pavimentação em geral	R\$ 6.891.150,93	3,10%	81,12%	
6	Adequação plataformas 27 e 28	R\$ 6.078.847,37	2,74%	83,86%	Curva C
1	Administração	R\$ 5.676.959,22	2,56%	86,42%	
21	Despesas indiretas( Canteiro, Mobil. de pess, etc)	R\$ 5.186.726,89	2,34%	88,75%	
14	Cobertura Metálica	R\$ 3.969.618,53	1,79%	90,54%	
17	Sistema de Combate à Incêndio-SCI	R\$ 3.836.883,07	1,73%	92,27%	
20	Sistema digital de controle distribuído – SDCD	R\$ 3.630.466,33	1,64%	93,91%	
12	Prédios Administrativos	R\$ 3.303.179,70	1,49%	95,39%	
23	Testes de Pré-Operação	R\$ 2.823.320,05	1,27%	96,67%	
7	Novo Cetran	R\$ 2.499.105,56	1,13%	97,79%	
13	Drenagem + Esgoto	R\$ 1.511.451,48	0,68%	98,47%	
8	Reservatório de Água Pótavel	R\$ 1.111.709,87	0,50%	98,97%	
19	Informática	R\$ 1.077.854,51	0,49%	99,46%	
10	Estação de Nitrogênio	R\$ 411.434,21	0,19%	99,64%	
24	Outros valores	R\$ 370.344,98	0,17%	99,81%	
11	Separador de Água e Óleo	R\$ 320.920,28	0,14%	99,96%	
9	Estação de Água de Reuso	R\$ 98.653,88	0,04%	100,00%	

Fonte: peça 46, p. 4

153. O que se vê, portanto, é que em sede de comentários dos gestores foram analisados os itens inseridos nas faixas A e B da curva ABC, relacionados aos investimentos em tanques; tubulação; pier; contingências totais; engenharia e gerenciamento; sistema elétrico; plataformas de carregamento e descarregamento; terraplanagem; e pavimentação em geral.

154. No que se refere aos tanques (peça 46, p. 4), a Antaq fez uso de valores trazidos nos estudos do arrendamento do terminal MUC59. Com os ajustes na data-base dos estudos daquele arrendamento, chegou-se ao valor de R\$ 1.305,76/m<sup>3</sup>, frente aos R\$ 1.284,19/m<sup>3</sup> trazidos no EVTEA da arrendatária do Contrato de Arrendamento 24/2002.

155. Quanto à tubulação (peça 46, p. 4), a Antaq também fez uso de valor estimado nos estudos do arrendamento do terminal MUC59, de R\$ 3.074,98 por metro. Para analisar o valor estimado no contexto da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, dividiu-se o valor total estimado para tubulação (cerca de R\$ 24 milhões) pelos 6.632m relativos aos dutos com diâmetro entre 4” e 6” previstos nas estimativas de Capex, chegando ao valor de R\$ 3.625,28 por metro na modelagem da prorrogação.

156. No que se refere ao píer (peça 46, p. 4-6), a Antaq analisou o valor total previsto no EVTEA para sua implantação, de cerca de R\$ 49 milhões. Como base comparativa foi utilizado o estudo do terminal STS08A, que previa custos unitários semelhantes para implantação de píer. Fazendo uso dos custos unitários previstos na modelagem do STS08A e aplicando-os aos quantitativos de dragagem, de área do píer, de dolphins de amarração/atracação, de área da ponte de acesso e de metragem de passadiço, a Antaq chegou ao valor de R\$ 51 milhões para o píer do Contrato de Arrendamento 24/2002.

157. Quanto aos itens “contingências totais” e “engenharia e gerenciamento” (peça 46, p. 6), a Antaq verificou que em novas licitações, como a do terminal IMB05, tais rubricas devem ser de no máximo 5% dos valores totais previstos para os investimentos. No EVTEA apresentado pela arrendatária do Contrato de Arrendamento 24/2002, o item “contingências totais” representava 10,69% do total dos investimentos e o item “engenharia e gerenciamento”, por sua vez, representava 6,92%, mostrando superestimativa de valores.

158. Para o item referente ao sistema elétrico (peça 46, p. 6), a Antaq verificou que estavam previstos investimentos que representavam cerca de 5% do total a ser investido. Utilizou-se como base comparativa o estudo do arrendamento do terminal STS08A, cujo sistema elétrico também representava cerca de 5% do total dos investimentos. Ademais, também foi verificado no Sicport que o valor para instalação de um sistema elétrico em terminal de granel líquido de médio porte também se assemelhava ao previsto no EVTEA da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002.

159. No item relativo às plataformas de carregamento e descarregamento (peça 46, p. 6), foi comparado o valor do EVTEA da prorrogação com o estudo do terminal MUC59, verificando-se uma discrepância de valores. No terminal MUC59, o valor para esse item se mostrou 18% menor.

160. Quanto à terraplanagem (peça 46, p. 6), foi realizada pesquisa no Sicport e identificada diferença de valor. O montante identificado no Sicport mostrou-se 14% inferior ao apresentado pela arrendatária do Contrato de Arrendamento 24/2002 em seu EVTEA.

161. Por fim, quanto ao item do *Capex* relativo à pavimentação, utilizou-se como base comparativa o estudo do terminal STS11, que previa a implantação de pavimento rígido em molde semelhante ao previsto na prorrogação ora em análise. Foi verificado que a estimativa no STS11 era 20% inferior ao valor estimado pela arrendatária no EVTEA da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002.

162. Considerando todos os itens analisados, a Antaq chegou à conclusão de que as estimativas trazidas no EVTEA da arrendatária estavam superiores às bases comparativas utilizadas, conforme tabela abaixo:

**Tabela 5 – Comparativo entre os valores trazidos no EVTEA da prorrogação e as bases comparativas utilizadas pela Antaq**

Item	Descrição	Valor		Bases Comparativas-Análise ANTAQ	%
4	Tanques	R\$ 62.925.205,77	Curva A	R\$ 63.982.376,82	-1,68%
18	Tubulação	R\$ 24.042.836,54		R\$ 20.393.281,64	15,18%
22	Pier	R\$ 49.689.540,00		R\$ 51.441.786,47	-3,53%
<b>25 Contingências Totais</b>		R\$ 20.179.683,45		R\$ 11.098.825,90	45,00%
2	Engenharia e Gerenciamento	R\$ 13.060.507,24	Curva B	R\$ 11.098.825,90	15,02%
16	Sistema Elétrico	R\$ 11.808.620,13		R\$ 11.884.892,59	-0,65%
5	Plataformas de Carregamento e Descarregamento	R\$ 10.701.263,35		R\$ 8.768.399,93	18,06%
3	Terraplanagem	R\$ 8.412.914,04		R\$ 7.210.387,89	14,29%
15	Pavimentação em geral	R\$ 6.891.150,93		R\$ 5.497.992,13	20,22%
<b>Subtotal + 8.143.140 do Píer</b>		<b>R\$ 207.711.721,45</b>		R\$ 191.376.769,27	7,86%

Fonte: peça 46, p. 7

163. Vê-se, portanto, que em projetos de arrendamentos recentes, como dos terminais MUC59, STS08A e STS11, foram estimados valores inferiores para itens do *Capex* trazidos na modelagem do Contrato de Arrendamento 24/2002.,.

164. Contudo, apesar de a Antaq ter empreendido e realizado a análise dos itens relevantes do *Capex* estimado para a prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 e ter sido identificado valor superestimado nas estimativas apresentadas pela arrendatária em seu EVTEA, não houve a efetiva correção desse superdimensionamento na equação econômico-financeira.

165. Tendo em vista que, dentro dos investimentos analisados conforme curva ABC, foi identificada estimativa superior em 7,86% (R\$ 16 milhões) no EVTEA, caberia à Antaq realizar a correção da modelagem econômico-financeira de modo a dar direcionamento a esse excedente identificado. Contudo, segundo a agência, os itens mais relevantes do *Capex* estariam dentro da expectativa da base comparativa e de acordo com o nível conceitual típico da fase de EVTEA (peça 46, p. 7).

166. O Acórdão-Antaq 372/2022 (peça 34) havia trazido a conclusão de que o reequilíbrio do Contrato de Arrendamento 24/2002 teria por resultado um valor presente líquido (VPL) negativo em R\$ 1.858.335,66.

167. Tal conclusão, contudo, levava em consideração as estimativas de *Capex* apresentadas inicialmente pela arrendatária e não as correções das estimativas realizadas pela Antaq em sede de comentários dos gestores conforme demonstrado nesta instrução. Não se sabe, portanto, qual seria o efeito das novas estimativas na equação econômico-financeira e se haveria, por exemplo, a necessidade de substituição das obrigações às quais estava sendo vinculada a arrendatária pleiteante da prorrogação. Pode-se estar diante, por exemplo, de situação na qual obrigações financeiras relacionadas ao pagamento de parcelas de arrendamento estejam subdimensionadas.

168. Neste ponto e anteriormente à emissão de proposta de encaminhamento, cabe analisar com a devida atenção outros argumentos trazidos pela Antaq nos comentários dos gestores. Além da análise dos itens relevantes do *Capex* empreendida na Nota Técnica 71/2023/GPO/SOG (peça 46), também foram trazidos argumentos na Nota Técnica 10/2023/SOG que se associam diretamente à conclusão exarada sobre o nível conceitual típico da fase de EVTEA e à possível conclusão sobre a desnecessidade de correção das estimativas de *Capex* após a análise por ela empreendida.

169. Tais argumentos, insta ressaltar, já haviam sido trazidos de forma semelhante em respostas às diligências emitidas nos presentes autos. Contudo, diante de sua relevância para a conclusão desta instrução cabe trazê-los novamente.

170. Inicialmente, a Antaq se manifesta quanto à mitigação de riscos decorrentes de estimativas de *Capex* com incorreções em fases posteriores à análise do EVTEA. Segundo a agência (peça 47, p. 1), a Portaria-SEP 349/2014 atribuía ao projeto executivo, juntamente com sua análise e fiscalização de sua implementação, o papel de principal instrumento de avaliação dos investimentos pactuados mediante termo de aditamento contratual. Tal normativo, emitido em contexto anterior ao atualmente vigente, imputou, na visão da Antaq, uma obrigação para a qual a agência não detinha expertise à época.

171. As dificuldades relacionadas às análises de projetos executivos pela Antaq foram sendo identificadas à medida que elas eram realizadas e, segundo a agência, motivaram a definição de novos conceitos. Foi estabelecido posteriormente que a análise de projetos executivos passaria por duas etapas, quais sejam: (i) a análise da aderência do projeto com o EVTEA e o plano de investimentos; e (ii) o acompanhamento *pari passu* da execução dos investimentos e a sua confirmação por meio de um relatório final do que foi efetivamente executado (*as built*).

172. De acordo com a Antaq (peça 47, p. 2), essa divisão de momentos de análise resguardaria o interesse público, pois, quando da avaliação de um projeto executivo, não seriam considerados aspectos como atrasos, alterações de solução, impedimentos ambientais e casos fortuitos. Em seu entendimento, o projeto executivo não garantiria a realização da obra, tampouco o valor relativo ao seu desembolso. Já a análise do *as built* levaria em consideração todos esses fatores não facilmente identificáveis quando se analisa o investimento em nível de projeto.

173. Aqui cabe colacionar o trecho da manifestação dos gestores quanto a essas duas etapas de análise e, ainda, quanto a uma terceira etapa aventada na manifestação (peça 47, p. 2-4):

2.4.1.15. Basicamente, há duas etapas: i) a aderência; ii) o *as built*

a) a verificação da **compatibilidade qualitativa** do projeto executivo consiste em verificar se o Projeto Executivo apresentado contém as especificações técnicas, com nível de desempenho esperado em padrões adequados. Se trata da **aderência** dos investimentos apresentados em relação ao projeto que instruiu a análise do EVTEA e que subsidiou a celebração do termo aditivo de prorrogação ou de reequilíbrio contratual. No caso, será considerado aderente aquele projeto cujas obras e equipamentos elencados evidenciem as mesmas características técnicas e de desempenho que constam no termo aditivo aprovado e no EVTEA que subsidiou sua aprovação;

b) a análise do relatório final de execução dos investimentos (*as built*) deverá ser apreciado e validado pela Autoridade Portuária competente, responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução das obras. Na ocasião, deverá elaborar um parecer técnico referente ao relatório, indicando os pontos de maior atenção e apresentando eventuais justificativas quanto a aditivos, atrasos, alterações no projeto, dentre outros assuntos que entender pertinentes. Caberá à Autoridade Portuária também: i) Indicar o montante de investimentos realizados em bens do arrendamento que deverão ser reconhecidos para fins de avaliação do cumprimento das obrigações do contrato, segregando-se aqueles que não estejam relacionados e/ou não venham a reverter em benefício da atividade portuária; e ii) Realizar análise crítica do valor despendido, valendo-se de comparação com obras realizadas no porto nos últimos anos.

c) Há, ainda, em etapa anterior, a **previsão** da verificação da compatibilidade orçamentária do Projeto Executivo que consiste em verificar se os macroitens orçamentários são compatíveis com a proposta de investimentos apresentada no EVTEA e estabelecida no contrato cujo objetivo é verificar se o valor total dos investimentos iguala ou supera o que estava previsto no termo aditivo e no EVTEA aprovado que o subsidiou (com todos os valores na mesma data-base). Caso o valor total previsto no projeto executivo seja inferior à estimativa indicada no termo aditivo, a Antaq notificará o interessado e o Poder Concedente acerca da situação encontrada, alertando-os sobre o fato de que caso o montante apurado ao final da implementação dos investimentos seja inferior ao pactuado em contrato ou o valor que fundamentou o EVTEA, o contrato não terá seu equilíbrio alcançado. A análise comparativa de valores a ser realizada se daria sob uma perspectiva macro, não adentrando no detalhe de cada um dos subitens e materiais que compõem um determinado macroitem. (grifos no original)

174. De acordo com a Antaq (peça 47, p. 4), a manifestação conclusiva quanto ao projeto só se daria após o recebimento e análise do relatório denominado de “*as built*” do projeto executado, momento em que seria finalmente avaliado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento.

175. Quanto a esta manifestação, cabe ressaltar que não se mostra razoável considerar que o equilíbrio econômico-financeiro de uma renovação contratual seja avaliado após a realização dos investimentos, que pode ocorrer apenas nas proximidades de encerramento do contrato, quando a arrendatária já obteve boa parte das entradas de caixa do projeto (podendo ter obtido um VPL substancialmente superior ao pactuado), majorando significativamente o risco do poder concedente.

176. Nos trechos colacionados acima, também se verifica uma terceira etapa de análise. Conforme resposta da Antaq, há uma etapa em que é verificado se o projeto executivo, em termos orçamentários, corresponde ao EVTEA. É verificado, segundo a agência, se o valor dos investimentos no projeto executivo iguala ou supera o que estava previsto no EVTEA e, caso tal valor seja inferior ao previsto nos estudos de viabilidade, há uma notificação ao arrendatário e ao poder concedente.

177. Nessa notificação, o arrendatário é alertado de que caso o montante apurado ao final da implementação dos investimentos (ou seja, na fase de análise do *as built*) seja inferior ao valor que fundamentou o EVTEA, o contrato não terá seu equilíbrio alcançado.

178. Neste ponto, cabe ressaltar que essa manifestação da Antaq ressalta a importância dos valores definidos para investimentos em EVTEA. Como a própria agência assevera que é o valor estimado no EVTEA que baseará a decisão pela compatibilidade ou não do projeto executivo com o equilíbrio contratual modelado na prorrogação, fica claro que a estimativa de investimento

pactuada a nível de EVTEA é de fundamental importância para decisões futuras da agência quanto ao contrato.

179. Nas palavras da Antaq (peça 47, p. 4), “caso o montante apurado ao final da implementação dos investimentos seja inferior ao pactuado em contrato ou o valor que fundamentou o EVTEA”, o equilíbrio contratual não se mostraria alcançado e deverá a agência tomar providências quanto a isso. O que se tem, portanto, é que o valor definido em EVTEA para os investimentos pactuados é referência para se tomar decisões quanto ao equilíbrio contratual após a execução das intervenções, verificada na etapa do *as built*.

180. Nesse sentido, cabe trazer na íntegra o tópico 5.2 do Manual de Análise e Fiscalização do Projeto Executivo em Arrendamentos Portuários da Antaq, que trata da análise da compatibilidade orçamentária (disponível em: <<https://sophia.antaq.gov.br/Terminal/acervo/detalhe/27653?guid=436faf11102daa5b4db3&returnUrl=%2fTerminal%2fresultado%2flistar%3fguid%3d436faf11102daa5b4db3%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d27653%2327653&i=1>>, acesso em 15/5/2023):

43. A verificação da compatibilidade orçamentária do Projeto Executivo consiste em verificar se **os macroitens orçamentário são compatíveis** com a proposta de investimentos apresentada no EVTEA e estabelecida no contrato e durante a análise a área técnica irá:

43.1. Verificar se **o valor total dos investimentos iguala ou supera o que estava previsto no termo aditivo e no EVTEA aprovado que o subsidiou** (com todos os valores na mesma data-base).

43.1.1. Caso o valor total previsto no projeto executivo seja inferior à estimativa indicada no termo aditivo, a ANTAQ notificará o interessado e o Poder Concedente acerca da situação encontrada, alertando-os sobre o fato de que caso o montante apurado ao final da implementação dos investimentos seja inferior ao pactuado em contrato ou o valor que fundamentou o EVTEA, o contrato não terá seu equilíbrio alcançado.

43.2. Caso seja identificada alguma divergência no projeto executivo em relação ao EVTEA apresentado, e não restando configurada hipótese de rejeição nos termos do artigo 97 da Portaria nº 530-Minfra, **será realizada nova análise orçamentária do Capex, observando-se, no que couber, o disposto no Capítulo 10 – Investimentos Necessários para a Movimentação – CAPEX do Manual de Procedimentos de Análise de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA de Arrendamentos Portuários aprovado mediante a Resolução nº 7.315-Antaq.**

44. Nesse sentido, a análise comparativa de valores a ser realizada se daria sob uma perspectiva macro, não adentrando no detalhe de cada um dos subitens e materiais que compõem um determinado macroitem.

45. Considerando os critérios de relevância, risco e materialidade, recomenda-se a utilização da técnica da “Curva ABC” para a seleção de informações a serem analisadas, que em suma visa distinguir os itens mais importantes dos de menor importância. Como regra geral a ser utilizada nos casos em que o grau de assimetria de informação é acentuado, indica-se a circularização dos itens constantes da parte “A” e “B” da “Curva ABC”, o que representa dizer que 80% do total dos investimentos seria analisado. Recomenda-se cotejar os preços indicados no projeto executivo com valores de mercado e obras similares que possam ser utilizadas como parâmetro de referência. (grifo não consta do original).

181. É possível observar que o exame de compatibilidade orçamentária do Manual de Análise de Projeto Executivo trata de análises de valores globais e não de uma apreciação mais detalhada de quantitativos e custos unitários dos investimentos previstos. Além disso, em caso de divergências dos montantes obtidos em comparação aos estabelecidos inicialmente, o documento remete ao próprio Manual de Análise de EVTEAs para uma nova avaliação mais profunda do *Capex*, demonstrando que este normativo (Manual de Análise de EVTEAs) abarca avaliação de quantitativos e custos unitários.

182. Dando prosseguimento aos comentários dos gestores, a Antaq continua sua manifestação listando as finalidades dos projetos executivos relacionados aos investimentos. De acordo com a agência (peça 47, p. 4), um projeto executivo tem a finalidade de (i) permitir uma adequada

fiscalização da execução e implementação dos investimentos; e ii) atestar, na medida do possível, que a equação econômico-financeira que instruiu a celebração da prorrogação contratual está coerente.

183. Quanto à primeira finalidade, a Antaq expôs entendimento de que, em uma análise de projeto executivo, é suficiente dar enfoque qualitativo ao que está sendo proposto, verificando se o projeto contempla, em termos de parâmetros técnicos, o que havia sido firmado no estudo de viabilidade.

184. De acordo com a Antaq, bastaria, em um primeiro momento, a verificação dos macro valores do projeto executivo em cotejo com o aprovado no EVTEA, sem adentrar no custo unitário de cada insumo. Ao final da execução dos investimentos (ou ao final de uma campanha, caso a execução seja faseada), seria verificado o total despendido. Tal análise de valores dos investimentos, segundo a agência, já vem sendo realizada quando da apreciação do EVTEA e posteriormente é confirmada no curso do acompanhamento das obras.

185. Na etapa de análise de aderência de um projeto executivo, a Antaq expôs entendimento (peça 47, p. 5) de que não deve ser concentrado esforço em análise de custos unitários de projetos executivos, pois, em fase anterior, na análise do EVTEA, tal tema já teria sido tratado. Segundo a agência, a opção de simplificação da análise do projeto executivo, que culmina em sua aprovação, deve cingir-se a aspectos qualitativos e ao valor global dos investimentos em cotejo ao EVTEA.

186. Nesses últimos trechos reproduzidos, verifica-se novamente que a Antaq, ao tratar da etapa de análise de projetos executivos, destaca a relevância dos valores contidos no EVTEA. Quando da análise de um projeto executivo, é o EVTEA que é utilizado como parâmetro para verificação da pertinência das estimativas contida em projeto executivo. O projeto executivo é analisado em cotejo ao EVTEA.

187. A agência menciona, inclusive, que “não deve concentrar esforços e recursos se comprometendo a realizar uma análise de custos unitários de projetos executivos de obras, que essencialmente são contratadas entre privados, logo após uma análise do EVTEA que tratou desse mesmo tema”. Ou seja, entende-se que em uma análise de EVTEA já terão sido analisados custos unitários.

188. Prosseguindo em sua manifestação, a Antaq explicita (peça 47, p. 5) que, na metodologia definida, ponto essencial foi a instituição de um Relatório Final de Execução dos Investimentos (*as built*), elaborado pela arrendatária, uma vez finalizada a implementação dos investimentos, validado e complementado pela autoridade portuária que acompanhou a execução das obras e, finalmente, pela fiscalização da Agência, que também realizou esse acompanhamento.

189. Tal documento, segundo a agência, é utilizado como fonte de informações para que seja verificado o adequado cumprimento das obrigações pactuadas, o montante despendido, o montante efetivamente reconhecido pela autoridade portuária como investimentos em bens reversíveis.

190. Insta salientar que esse Relatório Final de Execução dos Investimentos é elaborado pela própria arrendatária e, de acordo com o modelo disponibilizado (peça 47, p. 5), devem ser prestadas informações sobre as obras realizadas (especificações técnicas, fotografias, data de conclusão), sobre os equipamentos instalados, sobre eventuais divergências em relação ao projeto executivo e eventuais justificativas para atrasos ou alterações de projeto.

191. Ademais, tal modelo de relatório também exige que, no que se refere aos recursos financeiros relacionados aos investimentos, a arrendatária realize comparação entre o previsto no EVTEA, o previsto no projeto executivo e o efetivamente executado. O modelo, inclusive, exige que seja utilizada a mesma estrutura apresentada no EVTEA, identificando itens que porventura não tenham constado do estudo.

192. Quanto a esse ponto, cabe novamente trazer o que assevera o Manual de Análise e Fiscalização do Projeto Executivo em Arrendamentos Portuários da Antaq em seus parágrafos 71 a 77, já relativos ao “início e acompanhamento/fiscalização da execução dos investimentos”:

71. A verificação da realização dos investimentos deverá ser feita por meio do Relatório de Acompanhamento de Projeto de Investimento Realizado – RAPIR, que será preenchido pela

arrendatária, conforme modelo apresentado no Anexo C deste Manual e que deverá ser assinado tanto pelo responsável técnico da obra com o recolhimento da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, quanto pelo contador responsável.

72. Esse relatório deverá ser inicialmente dirigido à Autoridade Portuária, a quem caberá validá-lo e, caso entenda necessário, complementar as informações prestadas.

73. O Relatório de Acompanhamento de Projeto de Investimento Realizado – RAPIR deverá contemplar a execução individualizada de cada investimento previsto no Termo Aditivo ao Contrato e no Projeto Executivo, levando-se em conta o prazo programado para sua execução e os valores despendidos pela arrendatária. Caso sejam necessários esclarecimentos adicionais, a ANTAQ poderá, a seu critério, solicitar documentos complementares que atestem a execução parcial ou total do objeto.

74. O Relatório de Acompanhamento de Projeto de Investimento Realizado – RAPIR deverá ser enviado pela arrendatária, semestralmente, durante o período de execução de cada obra/investimento programado, ou quando for solicitado por esta Agência.

75. Após a realização da fiscalização, será elaborado relatório específico pela equipe de fiscalização, no qual será atestada a regularidade ou a presença de irregularidades dos investimentos realizados, associada com a fiscalização in loco.

**76. Sendo constatada distorção relevante quanto aos recursos efetivamente desembolsados em face do que consta no Projeto Executivo, a arrendatária deverá ser instada a apresentar esclarecimentos a respeito. Ao final, será avaliada a execução dos investimentos e, verificando-se a necessidade de apreciação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o Poder Concedente deverá ser comunicado.**

77. Não haverá necessidade de verificar a metodologia de construção adotada pela contratada, cuja responsabilidade é exclusiva à arrendatária. Em relação às especificações do objeto do investimento, estes deverão ser compatíveis com o projeto aprovado pelo Poder Concedente e o Projeto Executivo.

77.1. Quanto aos equipamentos, as respectivas capacidades (disponíveis em manuais técnicos, declaração do fabricante, etc.), devem estar consignadas em relatório técnico e comparadas com o objeto constante do Termo Aditivo aprovado e no Projeto Executivo.

77.2. No caso de projetos de investimentos que contemplem obra de infraestrutura executada em campanhas distintas, após a conclusão de cada campanha, a arrendatária deverá apresentar o respectivo “As Built”, compreendendo o Relatório Final da etapa, as plantas e o ART/RRT da obra. (grifo nosso).

193. Observa-se que não há maiores detalhamentos sobre como pode ser constatada eventual divergência entre os recursos efetivamente desembolsados em face do que consta no projeto executivo (e, conseqüentemente, do EVTEA), tampouco se detalha o que exatamente será analisado.

194. No mesmo sentido é o tópico 8 do Manual de Análise e Fiscalização do Projeto Executivo em Arrendamentos Portuário, que trata da análise final e ateste do cumprimento das obrigações contratuais, *in verbis*:

78. Concluída a implementação dos investimentos previstos no Projeto Executivo, ou uma das etapas de sua implementação, a arrendatária deverá apresentar à Autoridade Portuária, no prazo de 30 (trinta) dias, o Relatório de Acompanhamento de Projeto de Investimento Realizado – RAPIR da etapa ou obra concluída, Relatório Fotográfico (anexos C e D) e Relatório Final de Execução dos Investimentos (“As Built”) (anexo E).

79. Esses 3 (três) documentos deverão ser validados pela Autoridade Portuária no prazo de 15 dias, podendo ser prorrogado, desde que devidamente justificado, com envio posterior à competente Unidade Regional da ANTAQ. Sob nenhuma hipótese, as prorrogações concedidas à Autoridade Portuária poderão atrasar a submissão do processo de fiscalização à Gerência de Fiscalização de Portos e Instalações Portuárias - GFP até o final do ano-calendário pela URE competente.

80. Após ter certificado a regularidade e a conformidade da execução integral do empreendimento ou da etapa, a Autoridade Portuária receberá o(s) objeto(s) do(s) investimento(s) decorrente(s) da prorrogação antecipada do contrato de arrendamento, através do documento denominado “Termo de Recebimento de Obras”, documento este que deverá ser confeccionado pela empresa arrendatária e entregue à Autoridade Portuária para fins de assinatura.

81. Esse Relatório Final de Execução dos Investimentos (“As Built”) será inicialmente apreciado e validado pela Autoridade Portuária competente, responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução das obras. Na ocasião, deverá a Autoridade Portuária elaborar um parecer técnico referente ao relatório, indicando os pontos de maior atenção e apresentando eventuais justificativas quanto a aditivos, atrasos, alterações no projeto, dentre outros assuntos que entender pertinentes.

82. Caberá à Autoridade Portuária também:

I. Indicar o montante de investimentos realizados em bens do arrendamento que deverão ser reconhecidos para fins de avaliação do cumprimento das obrigações do contrato, segregando-se aqueles que não estejam relacionados e/ou não venham a reverter em benefício da atividade portuária; e

II. Realizar análise crítica do valor despendido, valendo-se de comparação com obras realizadas no porto nos últimos anos.

83. Na sequência, após validação do Relatório Final de Execução dos Investimentos (“As Built”), a Autoridade Portuária encaminhará a documentação à Unidade Regional competente da ANTAQ.

84. Após análise e manifestação no âmbito da Superintendência de Fiscalização e Coordenação das Unidades Regionais – SFC, os autos serão remetidos à Superintendência de Outorgas – SOG para validação. Na hipótese em que seja identificada distorção relevante com relação ao Projeto Executivo, a ANTAQ deverá comunicar o Poder Concedente para que tome as providências pertinentes, inclusive avaliando se há necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

85. O Poder Concedente deverá auxiliar a ANTAQ na avaliação do valor orçamentário das obras de infraestrutura portuária executadas, considerando sua expertise na realização de licitações para esse tipo de serviço bem como na celebração de Termos de Cooperação/Convênios e repasse financeiro via aumento da participação da união nas companhias docas - PUC.

195. Novamente constata-se que os documentos que subsidiarão a análise da Antaq serão elaborados pela própria arrendatária. Além do mais, não são trazidas informações sobre análises aprofundadas a respeito dos investimentos. Com efeito, o normativo imputa às autoridades portuárias a responsabilidade por uma análise crítica do valor despendido.

196. Não obstante, é asseverado que, em caso de detecção de alguma distorção, ainda seria avaliada a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato pelo poder concedente.

197. Mais uma vez, nota-se a relevância dos valores trazidos no EVTEA. Na fase de verificação do *as built*, são esses valores que são utilizados como base para se comparar com o que foi efetivamente executado. Aqui cabe, inclusive, trazer os seguintes dispositivos da minuta do termo aditivo da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 (peça 18, p. 4-5):

5.2. Os novos investimentos apresentados pela Arrendatária foram orçados em R\$ 241.476.842,0 (duzentos e quarenta e um milhões, quatrocentos e setenta e seis mil, oitocentos e quarenta e dois reais), na data base dezembro/2017.

(...)

5.5. A Arrendatária fica obrigada a apresentar à ANTAQ Projeto Executivo acompanhado da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, na forma da legislação vigente.

5.5.1. O Projeto Executivo deverá ser compatível com o EVTEA aprovado pela ANTAQ e com as cláusulas do presente Termo Aditivo.

5.5.2. O Projeto Executivo deverá ser apresentado à ANTAQ em até 6 (seis) meses após firmado o presente Termo Aditivo, devendo observar o prazo de antecedência mínima de 6 (seis) meses em relação ao início da obra.

5.5.3. No caso de obras que devam ser implementadas por etapas, a Arrendatária poderá apresentar Projetos Executivos parciais para cada uma das etapas, observada a antecedência mínima estabelecida na Subcláusula 5.5.2.

5.5.4. Caso o valor estimado do investimento previsto no Projeto Executivo seja inferior à estimativa indicada na Subcláusula 5.2, o contrato será reequilibrado em favor do Poder Concedente.

5.5.5. Não haverá reequilíbrio do contrato caso o valor estimado do investimento previsto no Projeto Executivo seja superior à estimativa indicada na Subcláusula 5.2.

198. Vê-se que, contratualmente, o valor definido no EVTEA para os investimentos é trazido novamente como referencial para as análises futuras a serem realizadas pela Antaq. A fixação do montante de R\$ 241 milhões em investimentos, na cláusula 5.2, advém das estimativas trazidas no EVTEA e balizará a comparação com os valores que serão trazidos a nível de projeto executivo.

199. O contrato vai além, asseverando na cláusula 5.5.4 que valores de investimentos inferiores à previsão do EVTEA gerarão reequilíbrio do contrato em favor do poder concedente. Por outro lado, caso haja a previsão, em projeto executivo, de valores superiores ao estimado no EVTEA, não haverá reequilíbrio contratual.

200. Conquanto a cláusula de reequilíbrio seja uma medida mitigadora, não afasta a necessidade de realização de análise com robustez na aprovação das estimativas de valores trazidas no EVTEA. São esses valores que balizarão eventuais reequilíbrios quando da comparação dos projetos executivos com os estudos que motivaram a prorrogação contratual.

201. No caso concreto ora em análise, verificou-se que a Antaq identificou superestimativa nos itens mais relevantes do *Capex* de 7,86%, ou seja, de cerca de R\$ 16 milhões. Entende-se salutar que essa diferença seja trazida para a modelagem, pois em análises futuras esse montante será utilizado como base comparativa quando da análise dos projetos executivos e quando da análise do *as built*.

202. Na instrução preliminar, a proposta de encaminhamento quanto ao caso concreto ora em análise relacionava-se com a exigência de que a Antaq realizasse análise dos investimentos da modelagem econômico-financeira constante do EVTEA e do plano de investimentos apresentados pela arrendatária, notadamente quanto aos custos unitários e quantitativos.

203. Em sede de comentários dos gestores, tal análise foi realizada pela Antaq. Contudo, o resultado dessa análise não foi levado ao contexto da modelagem da prorrogação. Entende-se, portanto, necessária a emissão de proposta relacionada à atualização dos estudos e documentos jurídicos para que seja levada em consideração a estimativa realizada pela Antaq, considerando a relevância desse valor para análises futuras a serem realizadas pela agência.

204. Diante disso, **propõe-se que seja determinado à Antaq que, previamente à formalização do termo aditivo de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, realize a atualização dos estudos e demais documentos jurídicos para que seja considerada a estimativa de *Capex* realizada pela agência, em obediência ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.**

205. Além disso, reforça-se novamente a importância de análises dos itens de *Capex* em contextos de prorrogações contratuais, nos quais não haverá competição ou crivo do mercado referente ao projeto, tampouco escrutínio público via audiência pública. Em novos arrendamentos, já é praxe que sejam estimados os itens mais relevantes de *Capex* com base em sistemas oficiais e outros parâmetros, não se mostrando razoável que em uma análise de EVTEA de prorrogação tal análise deixe de ser feita ou, caso feita, não seja aplicada à modelagem econômico-financeira.

206. Se em um novo arrendamento as obrigações financeiras (inclusive de pagamento de parcelas de arrendamento) são definidas inicialmente com base nas estimativas do poder público, tal

procedimento também deve se mostrar aplicável em uma prorrogação contratual. Entende-se, ainda, que se mostra necessária até mesmo uma análise mais detida, considerando que o EVTEA de uma prorrogação é apresentado pela própria arrendatária que pleiteia a prorrogação e, portanto, pode trazer à análise relevantes assimetrias de informação.

207. Assim, entende-se necessário **propor dar ciência à Antaq, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que a ausência de análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos de itens do Capex de EVTEAs e a respectiva aplicação do valor decorrente dessas análises nos estudos e documentos jurídicos anteriormente à formalização de uma prorrogação contratual infringiu o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.**

**III. Tratamento das questões relativas às obrigações de investimentos em área comum do porto**

208. O terceiro ponto definido no escopo da presente fiscalização diz respeito ao tratamento das questões relativas às obrigações de investimentos em área comum do porto. Conforme detalhado na seção anterior, dentre os investimentos definidos como obrigação da arrendatária consta a construção do novo píer de granéis líquidos em área pública no porto de Aratu/BA, para atracação de embarcações de até 55.000 TPB, com comprimento total de no mínimo 215 metros, boca de 33 metros e calado de pelo menos 13 metros.

209. Tal investimento foi estimado em R\$ 49.690.324,00 e deverá ser concluído em até 24 meses após a assinatura do termo aditivo. Na imagem abaixo é possível visualizar a localização do píer após sua implantação:

**Figura 5 – Localização do novo píer a ser implantado**



Fonte: peça 21

210. O Decreto 8.033/2013, alterado pelo Decreto 9.048/2017, define em seu art. 42-A que, nos casos de arrendamento portuário, o poder concedente pode autorizar investimentos fora da área arrendada, na infraestrutura comum do porto organizado, desde que haja anuência da administração do porto.

211. O Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, tratou especificamente dessa previsão incluída no Decreto 8.033/2013 pelo Decreto 9.048/2017. Em seu item 9.1.3, foi determinado ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil o seguinte:

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se abstenha de celebrar termos aditivos de adaptação ou, conforme o caso, termos aditivos de prorrogação, dos contratos de arrendamento vigentes às regras do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, contendo cláusulas que possibilitem:

(...)

9.1.3. a execução de investimentos na área comum do porto organizado, mediante reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 42-A do Decreto 8.033/2013, desprovida de análise prévia e fundamentada dos pressupostos que autorizam a modificação contratual no caso concreto, em obediência ao princípio da motivação dos atos administrativos, contemplando pelo menos os seguintes aspectos:

9.1.3.1. identificação do fato superveniente não previsto inicialmente na avença, não decorrente de culpa do contratado;

9.1.3.2. demonstração de desequilíbrio materialmente relevante na equação econômico-financeira e que o risco de ocorrência do evento não estava alocado ao contratado;

9.1.3.3. comprovação de que a realização do investimento não ensejará a descaracterização do objeto do contrato de arrendamento, mediante a aferição de limites objetivos e subjetivos previstos na avença ou em regulamento;

9.1.3.4. preservação do uso público das infraestruturas, vedando qualquer preferência ou distinção de tratamento ao arrendatário ou aos seus clientes;

9.1.3.5. avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorra a preços de mercado;

9.1.3.6. motivação, pela autoridade portuária, de que a realização de investimentos pelo arrendatário naquele caso é solução mais adequada do que sua execução pela própria autoridade;

212. No que se segue serão analisados os tratamentos dados a tais determinações e propostos os encaminhamentos cabíveis.

### III.1. Análise da AudPortoFerrovia

213. Na Nota Técnica 101/2021/CGPD/DGCO/SNPTA (peça 7) é possível identificar a análise realizada pelo poder concedente quanto ao atendimento dos requisitos dispostos no item 9.1.3 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

214. Quanto ao subitem 9.1.3.1, qual seja, a exigência de identificação de fato superveniente não previsto inicialmente na avença, não decorrente de culpa do contratado, para a autorização da realização de investimento em área comum, foram listados diversos fatores pelo Ministério.

215. Segundo a pasta (peça 7, p. 14), há uma importância relevante na construção do novo berço para proporcionar redução no tempo de espera e aumento na qualidade dos níveis de serviços. No caso específico do TGL no porto de Aratu/BA, uma parte significativa da movimentação de cargas realizadas é de químicos e corrosivos de tipos variados. Essa enorme variedade de produtos, bem como suas consignações, demandam a utilização de navios de menor porte, com tanques menores, fazendo com que os produtos sejam bombeados por dutos com menor diâmetro. Isso, de acordo com o Ministério, faz com que sejam observadas baixas consignações e produtividades menores do que em portos que movimentam menor variedade de produtos.

216. Diante disso, a empresa arrendatária teria indicado não ser possível aumento da movimentação no TGL simplesmente realizando alterações que pudessem proporcionar maiores produtividades dos berços. Tal fato teria sido comprovado com a verificação de que as operações

no terminal vinham sendo realizadas de forma adequada e sem que fosse possível visualizar margem para aumento da produtividade média.

217. Como os berços do porto já vinham operando acima de sua capacidade adequada, proporcionando elevados tempos de espera, mostrou-se necessária a implantação da estrutura de novo píer para suprir os gargalos. O investimento proposto, portanto, solucionaria a questão relacionada a esses déficits e, por se tratar de investimento de responsabilidade da autoridade portuária, não haveria como se concluir serem decorrentes de culpa do contratado os problemas identificados.

218. Quanto ao subitem 9.1.3.2 do acórdão, o Ministério destacou (peça 7, p. 15) que o Contrato de Arrendamento 24/2002 define como obrigação contratual a realização de investimentos mínimos programados em bens reversíveis de 4% ao ano sobre o ativo imobilizado, para mera manutenção do patrimônio, sem previsões de suporte a eventuais crescimentos de capacidade. Assim, entendeu a pasta que não estaria alocando ao arrendatário o risco relativo à solução de problemas de capacidade enfrentados pelo porto de Aratu/BA.

219. No que se refere ao subitem 9.1.3.3 do *decisum*, foi ressaltado (peça 7, p. 15) que o plano de investimentos apresentado pela arrendatária propôs a construção de novo píer para granéis líquidos, estando tal investimento claramente relacionado com as atividades constantes do contrato original, quais sejam, a armazenagem e a movimentação de granéis líquidos.

220. Quanto ao subitem 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, o Ministério oficiou a autoridade portuária, que se manifestou no sentido de que a implementação do píer não traria qualquer prejuízo ao uso público da infraestrutura comum do porto (peça 7, p. 43).

221. Por sua vez, o subitem 9.1.3.5 do *decisum* determinou que fosse realizada avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorresse a preços de mercado. Conforme destacado na seção anterior desta instrução, não havia sido visualizada inicialmente a análise dos itens do *Capex* relativos à implantação do píer.

222. Contudo, em sede de comentários dos gestores a Antaq apresentou a Nota Técnica 71/2023/GPO/SOG (peça 46) e a Nota Técnica 10/2023/SOG (peça 47). Nesses documentos é possível verificar a análise dos itens mais relevantes do *Capex* estimado na modelagem da prorrogação. Apesar de não ter sido visualizada a correção dos estudos e dos documentos jurídicos para o valor estimado pela agência, entende-se que a seção anterior da presente instrução já tratou do tema, deixando-se de propor novo encaminhamento.

223. Finalmente, quanto à exigência do subitem 9.1.3.6 de que fosse exposta motivação, pela autoridade portuária, de que a realização de investimentos pelo arrendatário naquele caso é solução mais adequada do que sua execução pela própria autoridade, assim se manifestou o Ministério (peça 7, p. 25):

Em continuidade à sua manifestação, ainda de acordo com a Autoridade Portuária, para a realização da construção de um píer pelo Poder Público, seria necessário utilizar o orçamento de investimento, recurso público altamente escasso, que dependeria de aprovação do Ministério da Economia. Por outro lado, os recursos financeiros da iniciativa privada estão disponíveis, e considerando a necessidade de melhorar o desempenho operacional das movimentações de granéis líquidos o mais rápido possível, entendeu a Codeba que o mais adequado seria a execução do investimento pela arrendatária.

224. Nota-se que quase a totalidade dos itens do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário foram enfrentados pelo poder concedente quando de sua manifestação acerca do pleito de prorrogação do Contrato 24/2002. Contudo, a questão relativa à aplicação dos valores de *Capex* conforme estimativas realizadas pela Antaq não se mostrou presente.

225. Considerando que a avaliação dos investimentos previstos em *Capex* é competência da Antaq e já foi objeto da proposta de encaminhamento da seção anterior da presente instrução, entende-se desnecessário propor novo encaminhamento neste tópico.

## COMENTÁRIOS DOS GESTORES

226. Conforme proposto na conclusão da instrução preliminar (peça 39), em cumprimento ao disposto no art. 9º, § 9º, da IN-TCU 81/2018 c/c art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi encaminhado excerto à Antaq, por meio do Ofício 13623/2023-TCU/Seproc (peça 41), para que apresentasse seus comentários quanto às propostas de encaminhamento inicialmente aventadas.

227. Os gestores, por sua vez, encaminharam seus comentários por meio dos documentos que acompanharam o Ofício 154/2023/DG-Antaq (peça 44), acostados às peças 45 a 50. Por razões didáticas, as explicações dos gestores foram abordadas nos tópicos pertinentes do presente relatório.

## CONCLUSÃO

228. Tratam os presentes autos dos estudos relativos ao pleito de prorrogação e expansão de área do Contrato de Arrendamento 24/2002. Conforme visto, tal contrato diz respeito a terminal arrendado à empresa Terminal Químico de Aratu (Tequimar), atualmente denominada Ultracargo Logística S/A., no Porto de Aratu/BA, para movimentação e armazenagem de granéis líquidos.

229. O escopo definido para análise de mérito dos presentes autos englobou: (i) aspectos relativos à comprovação da não vantajosidade de nova licitação frente à prorrogação do contrato, tendo em vista a inclusão de obrigações de investimentos em montante relevante e da expansão da área do arrendamento original; (ii) análise do projeto de infra e superestruturas, incluindo as estimativas de preço relativas aos investimentos a serem implementados, bem como seus efeitos na equação econômico-financeira do contrato a ser prorrogado; e (iii) tratamento das questões relativas às obrigações de investimentos em área comum do porto em que está inserido o arrendamento.

230. Quanto ao primeiro ponto definido como escopo, foram realizadas análises tanto da vantajosidade da prorrogação da área objeto do contrato quanto da manutenção da vantajosidade de áreas adjacentes ao terminal e que poderiam restar economicamente inviáveis para licitação caso fosse formalizada a expansão de área pleiteada.

231. Nos argumentos apresentados pelo Ministério verificou-se que foram devidamente tratados os pontos relacionados à vantajosidade da prorrogação frente à realização de uma nova licitação da área. Ademais, também foi trazido pela pasta que a área que restará livre para novo arrendamento após a expansão pleiteada é similar à área do Contrato de Arrendamento 24/2002 e não se estaria visualizando problemas concorrenciais ou inviabilidades econômico-financeiras caso se pretenda, no futuro, licitar tais áreas separadamente.

232. No que se refere ao segundo ponto do escopo, foi trazido panorama dos normativos aplicáveis à análise de estimativas de *Capex* em EVTEA. Mostrou-se que o Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, instituído pela Resolução-Antaq 85/2022, a Portaria-MInfra 530/2019 e o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, trazem disposições importantes a serem observadas pela Antaq quando da análise de estimativas de investimentos em EVTEA. Tais investimentos configuram parte fundamental dos estudos e devem ter seus quantitativos e preços analisados de modo a verificar sua correção e pertinência nos resultados econômico-financeiros.

233. Inicialmente, não havia sido verificado nos autos da Antaq com as análises referentes ao pleito de prorrogação e expansão de área uma avaliação acerca dos itens relevantes constantes das estimativas de *Capex*.

234. Após o encaminhamento de excerto da instrução preliminar (peça 39), a Antaq encaminhou a Nota Técnica 71/2023/GPO/SOG (peça 46) e a Nota Técnica 10/2023/SOG (peça 47). Nesses documentos foi possível verificar a análise dos itens mais relevantes do *Capex* estimado na modelagem da prorrogação. Contudo, não se visualizou a correção dos estudos e dos documentos jurídicos para o valor estimado pela agência.

235. Foi destacada na instrução a relevância desse valor, que é levado ao instrumento contratual e é utilizado como base em análises futuras da Antaq. Quando da análise de projetos executivos e do

*as built*, é esse valor que é utilizado como parâmetro para eventuais discussões sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

236. Diante disso, foi proposta determinação à Antaq para que, previamente à formalização do termo aditivo de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, realize a atualização dos estudos e demais documentos jurídicos para que seja considerada a estimativa de *Capex* realizada pela agência, em obediência ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.

237. Além disso, foi reforçada a importância de análises dos itens de *Capex* em contextos de prorrogações contratuais, no qual não haverá competição ou crivo do mercado referente ao projeto. Em novos arrendamentos, já é praxe que sejam estimados os itens mais relevantes de *Capex* com base em sistemas oficiais e outros parâmetros, não se mostrando razoável que em uma análise de EVTEA de prorrogação tal análise deixe de ser feita ou, caso feita, não seja aplicada à modelagem econômico-financeira.

238. Foi proposto, portanto, dar ciência à Antaq, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que a ausência de análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos de itens do *Capex* de EVTEAs e a respectiva aplicação do valor decorrente dessas análises nos estudos e documentos jurídicos anteriormente à formalização de uma prorrogação contratual infringiu o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019

239. Por fim, quanto ao terceiro item definido no escopo, foi realizada explanação acerca de aspectos a serem considerados pelo poder concedente na aprovação de investimentos fora da área objeto do arrendamento. No caso ora em análise, está sendo prevista a implementação, por parte da arrendatária, de píer na área comum do porto de Aratu/BA.

240. Dentre todos os itens definidos como essenciais pelo Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, verificou-se que não havia sido realizada avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorra a preços de mercado.

241. Tal avaliação foi realizada em sede de comentários dos gestores. Contudo, não foi visualizada a efetiva correção dos estudos e documentos jurídicos. Tendo em vista que tal correção já estaria contemplada na proposta de encaminhamento da seção da instrução que tratou das estimativas de *Capex*, deixou-se de propor novo encaminhamento.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

242. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – 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 formalização do termo aditivo de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, realize a atualização dos estudos e demais documentos jurídicos para que seja considerada a estimativa de *Capex* realizada pela agência, em obediência ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019;

II – dar ciência à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que:

a) a ausência de análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos de itens do *Capex* de EVTEAs infringiu o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019; e

b) a não aplicação do valor decorrente dessas análises nos estudos e documentos jurídicos anteriormente à formalização de uma prorrogação contratual infringiu o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.

III – informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

É o relatório.

## VOTO

Trago à apreciação este processo de acompanhamento de desestatização, por meio de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 e expansão de área, referente a terminal arrendado à empresa Terminal Químico de Aratu (Tequimar), atualmente denominada Ultracargo Logística S/A., no Porto de Aratu/BA, para movimentação e armazenagem de granéis líquidos.

2. O Contrato de Arrendamento 24/2002 foi celebrado, em 2002, com vigência de 20 anos e antes de se encerrar, em 2021, a arrendatária apresentou pleito de prorrogação ordinária junto ao extinto Ministério da Infraestrutura (MInfra) e, em 2022, para a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). A avença ora em análise possui área de 84.421 m<sup>2</sup>, sendo complementada por uma área retroportuária, também de titularidade da empresa Ultracargo, regida pelo Contrato de Arrendamento 44/2001, prorrogado por mais 15 anos em 2016.

3. Consta que, além da prorrogação ordinária da vigência contratual, a arrendatária propôs a realização de investimentos não previstos em contrato, na infraestrutura portuária comum e na expansão de área utilizada do arrendamento, que devem ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro da avença, sem que o prazo da avença ultrapasse o disposto na cláusula contratual de prorrogação, ou seja, 20 anos a partir de 30/7/2022.

4. Os novos investimentos na infraestrutura contemplam:

4.1. Fase I: Ampliação do parque de tancagem em 24.000 m<sup>3</sup>, com valor orçado de R\$ 134.756.511,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

4.2. Fase II: Ampliação do parque de tancagem em 25.000 m<sup>3</sup>, com valor orçado de R\$ 29.179.244,00. As obras deverão ser iniciadas em 2026 e finalizadas até 31/12/2027.

4.3. Construção do novo píer de granéis líquidos em área pública no porto de Aratu, para atracação de embarcações de até 55.000 TPB, com comprimento total de no mínimo 215 metros, boca de 33 metros e calado de pelo menos 13 metros. Valor orçado é de R\$ 49.690.324,00 e as obras deverão ser finalizadas em até 24 meses após a assinatura do termo aditivo.

4.4. Novo sistema de combate a incêndios, com orçamento previsto de R\$ 14.066.002,00. As obras deverão ser finalizadas em até 12 meses após a assinatura do termo aditivo.

4.5. Construção de galerias, orçada em R\$ 3.000.000,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

4.6. Sistemas de Segurança de Processos. Valor orçado: R\$ 10.784.761,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

5. Para avaliar a documentação encaminhada, a equipe de auditoria definiu o seguinte escopo para o trabalho:

5.1. Avaliar aspectos relativos à comprovação da não vantajosidade de nova licitação frente à prorrogação do contrato, tendo em vista a inclusão de obrigações de investimentos em montante relevante e da expansão da área do arrendamento original;

5.2. Análise do projeto de infra e superestruturas, incluindo as estimativas de preço relativas aos investimentos a serem implementados, bem como seus efeitos na equação econômico-financeira do contrato a ser prorrogado;

5.3. Tratamento das questões relativas às obrigações de investimentos em área comum do porto em que está inserido o arrendamento.

6. A partir das informações disponibilizadas e das respostas às diligências formuladas, a unidade técnica se manifestou no sentido de que, previamente à formalização do termo aditivo de

prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, a Antaq deverá atualizar os estudos e demais documentos jurídicos de forma a incluir a estimativa de *Capex* calculada pela Agência reguladora.

7. Além disso, em razão do entendimento apresentado pela Agência reguladora, propôs dar ciência à Antaq da necessidade de se proceder à análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos do *Capex* do EVTEAs e de se incluir o valor decorrente dessas análises nos estudos e documentos jurídicos que formalizam a prorrogação contratual, de modo a não infringir as normas vigentes sobre o tema.

8. Feita essa contextualização, verifico que o trabalho realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) abordou com propriedade e profundidade os elementos trazidos aos autos, motivo pelo qual adoto seus fundamentos como minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo de realizar os seguintes comentários.

## II

9. Quanto à comprovação da vantajosidade da prorrogação do contrato frente à realização de nova licitação, o extinto MInfra destacou ter realizado a avaliação qualitativa por meio da verificação da eficiência e do desempenho da arrendatária na prestação de serviços aos usuários do porto, tendo a Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba), autoridade portuária responsável, contribuído para análise ao atestar que a arrendatária presta os serviços adequadamente.

10. Além disso, a Agência Reguladora informou que a arrendatária, à exceção de uma penalização administrativa, cumpriu com as suas obrigações contratuais e normativas nos últimos 3 anos. A mencionada pena administrativa consistiu em uma advertência por não ter apresentado atestado exigido pelo Corpo de Bombeiros, situação que foi regularizada em 2019.

11. Complementarmente, o Poder Concedente também apresentou justificativas contemplando a informação que a área que restará livre para novo arrendamento após a expansão pleiteada é semelhante à área do Contrato de Arrendamento 24/2002 e que, até o momento, não vislumbrou qualquer problema concorrencial ou inviabilidade econômico-financeira para se licitar, no futuro, a área remanescente.

12. Nesse contexto, considerando que o Ministério responsável promoveu a análise da vantajosidade da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, entendo desnecessário realizar recomendações e determinações aos órgãos envolvidos sobre o tema.

## III

13. No que se refere à estimativa de preço dos investimentos propostos pela arrendatária, a unidade técnica promoveu extenso descritivo para destacar a relevância de a Antaq analisar as estimativas de custo de *Capex* presentes no EVTEA da prorrogação dos arrendamentos portuários previamente à celebração do contrato, conforme destacado na Portaria-MInfra 530/2019 e no Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (Resolução-Antaq 85/2022), assim como no Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas).

14. Essa situação foi constatada quando, em razão da materialidade dos investimentos propostos, a equipe responsável solicitou a memória de cálculo com a definição das quantidades e dos valores dos ativos mais relevantes do empreendimento ora em análise. Após o envio de novas diligências e da realização de reuniões técnicas com os gestores da Agência reguladora, foi possível identificar que a Antaq havia aprovado o EVTEA sem verificar a pertinência e a precisão dos ativos e serviços mais relevantes do *Capex*.

15. Em resposta, a Antaq argumentou que eventual diferença entre os valores constantes do estudo de viabilidade e aqueles efetivamente executados pela arrendatária poderia ser verificada posteriormente em duas oportunidades: na fiscalização da execução da obra e, depois, do relatório final de execução das obras, por meio do *as built*. Complementarmente, a Agência demonstrou que entende

que o EVTEA serve apenas para proceder a verificação da plausibilidade dos investimentos propostos e conclui que eventuais superestimativas não prejudicariam o poder público.

16. Esses argumentos utilizados pela Antaq já haviam sido refutados por meio do Acórdão 989/2017-TCU-Plenário (Min. Walton Alencar) no processo que avaliou atos e procedimentos adotados pela Agência para a prorrogação antecipada dos contratos de arrendamentos portuários. Peço licença para transcrever, a seguir, o trecho do voto condutor do citado Acórdão em referência à atuação da Antaq no exame do EVTEA:

**“O exame crítico dos EVTEA é, portanto, fundamental, eis que a eficiência do modelo proposto, por estar diretamente associada aos objetivos do novo marco do setor portuário, é o ponto central da aferição do interesse público na proposta de prorrogação antecipada.**

Nada obstante, a equipe de fiscalização do TCU constatou importantes deficiências na estrutura de análise dos estudos de viabilidade já submetidos à Antaq, tais quais: ausência de circularização de informações relevantes; **exame superficial das premissas e hipóteses dos modelos que embasaram os estudos; falta de verificação de custos, da eficiência do terminal e do projeto apresentado;** carência de fundamentação nas análises técnicas; e informalismo no contato e no trato das informações prestadas pelos agentes regulados.

De forma geral, **a inexistência de roteiro ou manual estabelecendo padrões para a análise dos estudos de viabilidade resulta na inexistência de critérios uniformes e objetivos a serem aplicados** na experimentação dos modelos adotados nos estudos, na seleção das informações que devam ser circularizadas e na avaliação da eficiência do terminal e do projeto apresentado.

(...)

**Não podem ser admitidas as argumentações da Antaq, aduzidas em uma das respostas à equipe de fiscalização, de que no exame dos investimentos previstos no EVTEA não será questionado o mérito, nem a pertinência das soluções previstas aos objetivos colimados de expansão dos terminais. Alegou a agência “que a responsabilidade pela aderência da solução de engenharia das obras apresentadas para o projeto de expansão do terminal é do profissional que o atestou mediante a apresentação do Atestado de Responsabilidade Técnica - ART, de maneira que tal verificação não se encontra no espectro de análise meritória desta Agência”.**

Para justificar a prorrogação antecipada, não basta realizar despesas substanciais; é imperioso que os investimentos efetivamente agreguem valor ao processo produtivo e promovam expansão da infraestrutura, melhoria da eficiência operacional e redução dos custos de operação. Enfim, que evidenciem um efetivo interesse público na extensão dos contratos.

Especialmente quando se considera que o respectivo projeto executivo apenas é apresentado em até 12 meses depois da assinatura do termo aditivo, **verifica-se que o EVTEA é o documento que efetivamente subsidia a avaliação da prorrogação e, por isso, não podem ser dispensadas as verificações da coerência do modelo proposto, da eficiência do desenho operacional e da validade das informações relacionadas.**

Há de se destacar que nas prorrogações antecipadas eventuais fragilidades no exame do EVTEA têm ainda maior importância, haja vista que: **i) não estão submetidas a processo concorrencial; (ii) a elaboração dos estudos de viabilidade fica a cargo da própria arrendatária, interessada maior na dilação de prazo do seu contrato; (iii) existe clara assimetria de informação em relação a diversos parâmetros de custos, receitas, desempenho e outros que alimentam o fluxo de caixa; (iv) não são realizadas audiências ou consultas públicas prévias à prorrogação.** (grifos meus)

17. Desde a citada decisão, o Tribunal já havia apontado para a importância da análise do EVTEA das prorrogações antecipadas a ser conduzida pela Antaq por meio do exame das premissas e hipóteses dos modelos que embasaram os estudos, além da verificação dos custos, da eficiência do

terminal e do projeto apresentado, como forma de avaliar a presença do interesse público nas intervenções pretendidas pelo parceiro privado.

18. Ademais, quando da citada fiscalização, inexistia um roteiro ou manual estabelecendo padrões para a análise dos estudos de viabilidade pela Antaq com critérios uniformes para a sua análise.

19. Hoje, todavia, apesar da existência do Manual de Análise de Estudos de Viabilidade Técnica, Economia e Ambiental aprovado pela Resolução-Antaq 85/2022, a Agência reguladora continua não conduzindo a verificação dos preços e quantitativos contidos no plano de investimentos apresentados pela arrendatária.

20. Nos termos do retromencionado Manual da Antaq, consta no item 142 que o demonstrativo de preços e custos que permitam fixar o montante a ser investido encaminhado pela proponente deverá ser analisado de forma a verificar “a pertinência dos valores dos investimentos constantes no EVTEA (obras civis e equipamentos), podendo o técnico utilizar recursos de seleção amostral, como a curva ABC”.

21. O Manual indica, ainda, que a avaliação de custos ocorrerá “de acordo com o grau de precisão exigida em cada fase de análise do projeto, são elas: EVTEA, Projeto Básico e Projeto Executivo”. De fato, a precisão alcançada em cada uma dessas fases pode ser diferente. Todavia, a meu sentir, na maioria dos casos, os investimentos previstos em um EVTEA de uma prorrogação de arrendamento portuário apresentam informações suficientes para se promover uma análise de custos.

22. Veja que os principais itens da proposta, conforme tabelas 1 a 3 da instrução transcrita no relatório (peça 52, p.15-16), contemplam: aquisição e montagem de tanques com especificações relativas ao tipo, flexibilidade possíveis, capacidade útil e dimensões; sistemas de carregamento de carretas (chamados de *skid*); dragagem, incluindo bota-fora oceânico; guindaste para manuseio de mangotes na capacidade e alcance especificados, entre outros.

23. É bem verdade que os equipamentos portuários não são produzidos em linha e, por isso, com frequência não são incluídos nos sistemas referenciais, como o SICRO e SINAPI. Contudo percebo que eventuais dificuldades em se avaliar o custo dos equipamentos ou serviços de engenharia será percebida em todas as fases indicadas em uma prorrogação contratual, seja ela no EVTEA, no Projeto Básico e no Projeto Executivo. Dessa forma, entendo que a Antaq deve analisar os custos dos investimentos desde a fase do EVTEA.

24. Além disso, a Portaria-MInfra 530/2019 prevê que o plano de investimentos do EVTEA conterá o demonstrativo de preços e custos (art. 10), que a Antaq irá aprovar o EVTEA (art. 68) e que também deverá apresentar cenários alternativos (art. 77) ao poder concedente em relação à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da avença, que deverá ser fixado de modo a permitir a amortização e a remuneração adequada dos investimentos previstos no contrato.

25. Ora, sem promover a análise dos custos dos investimentos, ainda que sob o enfoque do EVTEA, não há como se ter noção de como se dará a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a garantia da remuneração adequada pelos serviços prestados, a destinação de saldos ou excessos de fluxo de caixa e o prazo adequado para amortizar os investimentos sem extrapolar o prazo de vigência do ajuste.

26. Tampouco não se mostra razoável considerar que o equilíbrio econômico-financeiro de uma renovação contratual somente seja avaliado após a conclusão do projeto executivo e do *as built*. Diga-se de passagem, aliás, que em projetos de infraestruturas essas etapas podem se estender por anos, além de dependerem de uma atuação ativa da Agência na fiscalização dos arrendamentos prorrogados.

27. Ocorre que na condução dos trabalhos pela equipe da AudPortoFerrovia, após o envio da instrução preliminar, a Antaq elaborou a Nota Técnica 71/2023/GPO/SOG (peça 46) e a Nota Técnica 10/2023/SOG (peça 47) nas quais promoveu, enfim, a análise dos itens mais relevantes do *Capex* estimado na modelagem da prorrogação.
28. A Agência apresentou a definição de curva ABC dos investimentos cuja pertinência de custos e quantitativos foi analisada, tendo sido identificado superestimativa de R\$ 16 milhões (aproximadamente 7,8%) nos itens mais relevantes. Apesar disso, a Antaq não encaminhou a minuta de contrato ajustada ao valor descontando a superestimativa dos itens indicados pela Curva ABC.
29. Necessário destacar que na celebração da prorrogação, o valor dos investimentos contidos no EVTEA constará entre as suas cláusulas contratuais e servirá como referencial para as análises futuras a serem realizadas pela Antaq.
30. A título de exemplo, o valor do montante de investimentos que consta da cláusula 5.2 da avença poderá ser utilizado como parâmetro em eventuais discussões sobre o equilíbrio econômico-financeiro da avença, assim como será utilizado como base comparativa quando da análise dos projetos executivos e do *as built*.
31. Nesse contexto, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de se determinar à Antaq que, previamente à formalização do termo aditivo de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, realize a atualização dos estudos e demais documentos jurídicos para que seja considerada a estimativa de *Capex* realizada pela agência, em obediência ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.
32. Para finalizar esse tópico, em razão dos entendimentos apresentados pela Antaq durante a fiscalização, entendo imprescindível, em linha com a proposta da unidade técnica, dar ciência à Antaq, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que a ausência de análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos de itens do *Capex* de EVTEAs e a respectiva aplicação do valor decorrente dessas análises nos estudos e documentos jurídicos anteriormente à formalização de uma prorrogação contratual infringe o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.

#### IV

33. Quanto ao último item do escopo de trabalho, a AudPortoFerrovia verificou o atendimento ao Decreto 8.033/2013, alterado pelo 9.048/2017, e ao Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário (Min. Bruno Dantas) relativo aos requisitos necessários para a autorização para a realização de investimentos, pela arrendatária, na implementação de um píer na área comum do porto de Aratu/BA.
34. Conforme discutido e verificado, à exceção da avaliação e da aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra proposta (subitem 9.1.3.5 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário), os demais subitens do referido *decisum* foram enfrentados pelo poder concedente quando de sua manifestação acerca do pleito de prorrogação do Contrato 24/2002.
35. Apesar dessa constatação, após o envio da instrução preliminar, em sede de comentário dos gestores, a Antaq encaminhou as Notas Técnicas (peças 46 e 47) nas quais consta a avaliação dos itens mais relevantes do *Capex* estimado na modelagem da prorrogação. Igualmente ao tópico anterior, a avaliação encaminhada não contemplou o efetivo ajuste nos estudos e documentos jurídicos que formalizarão a prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002.
36. Assim, considerando que a correção a ser realizada já está incluída na proposta de encaminhamento que tratou das estimativas de *Capex*, deixo de propor novo encaminhamento à questão.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 6 de julho de 2023.

**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

## VOTO REVISOR

Tratam os autos da prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, firmado entre a Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba) e a empresa Terminal Químico de Aratu (Tequimar), atualmente denominada Ultracargo Logística S/A.

O arrendamento conta com 84.421 m<sup>2</sup> de área e seu termo final encontrava-se previsto para **julho de 2022**. A arrendatária pleiteou a prorrogação ordinária da vigência contratual, bem como a realização de investimentos não previstos em contrato, a **expansão de área arrendada** e o devido **reequilíbrio econômico-financeiro** da avença.

Dentre os novos investimentos, a arrendatária pleiteou a **ampliação de seu parque** de tancagem, onde combustíveis líquidos são armazenados e manuseados, a **construção de novo píer** de granéis líquidos em área pública no porto de Aratu, bem como outros investimentos de menor porte.

A Antaq aquiesceu ao pedido e a proposta de prorrogação foi submetida ao exame deste Tribunal, sob o rito da IN TCU 81/2018, em razão da determinação contida no item 9.4.1, do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, vazado nos seguintes termos:

*9.4.1. na hipótese da **prorrogação contratual**, prevista no subitem 9.2.1.2, a proposta deverá ser encaminhada ao TCU, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa 81, de 20 de junho de 2018, para pronunciamento, aplicando, no que couber, os termos da referida IN;*

O E. Ministro Relator Aroldo Cedraz, acolhendo a instrução da AudPortoFerrovia, propugnou pela possibilidade da prorrogação, desde que estudos e demais documentos jurídicos fossem atualizados antes da formalização do termo aditivo.

Com todas as vênias, não verifico, nos autos, a comprovação dos requisitos necessários à prorrogação do arrendamento. Primeiro, porque **não foram atendidos os requisitos necessários à realização de investimentos fora da área arrendada**, no caso, a construção de novo píer. Segundo, por **não restar comprovada a vantagem da ampliação da área de arrendamento**, quando confrontada com a realização de nova licitação para arrendamento da área nova. Terceiro, porque a construção do novo píer é dever da autoridade portuária, a Codeba, e pode ser obtida, a custos menores, se decorrente de inafastável processo licitatório. Quarto, em sendo viável transferir ao particular a obrigação de construção de novo píer, o investimento seria realizado a custos mais baixos se fosse incluído em nova licitação para novo arrendamento. Quinto, por não haver sequer indício de que as modificações propostas tenham mantido equilibrado o contrato de arrendamento, uma vez que não houve avaliação do ganho (valor presente líquido), a ser obtido pela arrendatária, com o aumento de sua área, valor esse que haveria de ser capturado pelo poder concedente em caso de disputa entre interessados na nova área a ser arrendada.

O Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário foi prolatado no âmbito do TC 030.098/2017-3, que tratou de irregularidades nas extensões de vigência dos contratos, na realização de investimentos fora da área arrendada e na substituição ou modificação de áreas arrendadas, sem licitação prévia.

Naquela ocasião, antes os indícios de irregularidades, esta Corte de Contas estabeleceu diversas condições para as prorrogações de contratos do setor portuário, bem como para a realização de investimentos fora da área do arrendamento.

Interessante ressaltar que **a situação retratada nos autos em exame é o exemplo perfeito de tudo que o Acórdão 1.446/2018 buscou coibir**.

Nada haveria que objetar caso se estivesse apreciando, neste processo, a mera **prorrogação ordinária** do contrato de arrendamento. Em não havendo maiores inovações no contrato, tendo a empresa bom histórico na prestação do serviço, pouca ou nenhuma dúvida haveria em relação

à conveniência e à vantagem da prorrogação ordinária do contrato, uma vez que restaria atendido o interesse público, neste caso, com a continuidade dos serviços que vinham sendo adequadamente prestados pela arrendatária.

A situação retratada nestes autos é **absolutamente diversa**.

Não estamos aqui a tratar de simples prorrogação ordinária, mas de prorrogação a ser efetuada com **ampliação de área arrendada** e, em contraponto, com a obrigação de **construção de novo píer na área comum do porto**, o que demandaria o reequilíbrio econômico-financeiro do arrendamento.

Vislumbro três sérios óbices ao prosseguimento da prorrogação nos moldes propostos:

a) a inviabilidade de acrescer em 50% a área do arrendamento atual, sem que tenha havido licitação, com esse mister, ou sem que tenha sido demonstrado que não há interesse na utilização da área por outro particular;

b) a ausência de requisitos necessários à realização de investimentos fora da área arrendada; e

c) a ausência de comprovação de que seria mais vantajosa a prorrogação, com ampliação da área de arrendamento, do que a realização de licitação para arrendamento de nova área.

Passo a tratar dessas questões.

#### **I – Acréscimo expressivo de área arrendada sem licitação ou chamamento público**

O arrendamento de bens e instalações portuárias somente pode ser efetivado mediante contrato precedido de licitação (art. 5º-B, *caput*, da Lei 12.815/2023), salvo no caso de haver um único interessado na exploração, consoante a disciplina do parágrafo único do referido artigo:

*Parágrafo único. Poderá ser dispensada a realização da licitação de área no porto organizado, nos termos do regulamento, quando for **comprovada a existência de um único interessado em sua exploração** e estiverem presentes os seguintes requisitos:*

*I - **Realização de chamamento público pela autoridade portuária com vistas a identificar interessados na exploração econômica da área;** e*

*II - **Conformidade com o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto.***

Não há notícia nos autos de que a área que se pretende arrendar, sem licitação, à atual titular do Contrato de Arrendamento 24/2002, tenha sido objeto de certame deserto ou de chamamento público ao qual tenha ocorrido uma única interessada.

Veja-se que a atual arrendatária é titular da área de número 19 do mapa reproduzido a seguir, com superfície total de 84.421 m<sup>2</sup>, e está pleiteando a expansão de sua área para englobar parte da área de número 23, uma parcela de cerca de 40.585 m<sup>2</sup>.



As áreas 4, 7 e 23 desse mapa, todas contíguas, estão atualmente desocupadas e, consoante o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Aratu, destinam-se à movimentação Granel Líquido e Gasoso, e possuem, respectivamente, 37.294 m<sup>2</sup>, 51.963 m<sup>2</sup> e 112.423 m<sup>2</sup>, sendo mais do que suficientes para comportar outro arrendatário.

Em havendo interesse da Codeba, ou do poder concedente, na ampliação da movimentação de granéis líquidos e gasosos no porto, com a utilização total ou parcial da área de número 23, seria natural a realização de nova licitação com essa finalidade, até porque a disputa entre interessados traria expressivos ganhos, ao poder concedente e aos usuários do porto.

No caso concreto, pode haver diversos operadores portuários que teriam interesse em, após o devido certame licitatório, arrendar a área 23, com seus 112.423 m<sup>2</sup>, para nela operar o transporte armazenamento de granéis líquidos e gasosos.

Assim, em havendo, por parte do poder concedente, interesse no aumento dessa atividade portuária, por meio do arrendamento de área com essa finalidade, impõe-se ao poder público a realização de licitação, até por expressa disposição constitucional.

Ao invés disso, o que se pretende, aqui, é que parte significativa dessa área 23 seja simplesmente incorporada ao arrendamento atual, um incremento de quase 50% da área arrendada, sem licitação.

Não verifico, em lei alguma, fundamento jurídico a amparar alteração de tamanha monta na área do contrato de arrendamento em vigor, sem realização de qualquer licitação ou chamamento público.

Mais uma vez, a regra geral é a licitação. No caso, somente seria possível o incremento de área do contrato atual caso não houvesse viabilidade econômica de sua exploração por outro operador. Os princípios básicos de direito administrativo impõem a realização de licitação para a escolha da proposta mais vantajosa para a utilização dessas áreas. Atribuí-las, no todo ou em parte, à atual arrendatária, sem que restasse comprovada a inviabilidade do certame, ou a ausência de interesse do mercado em implementar essa atividade, configura a subversão do ordenamento jurídico, em que a licitação é a regra a ser observada.

**II - ausência de requisitos para realização de investimentos fora da área arrendada**

**Não restaram atendidos** os requisitos para a realização de investimentos fora da área do arrendamento, em área comum do porto, definidos no já citado Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário.

A realização de investimentos fora da área do arrendamento foi disciplinada em duas sessões do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário. A primeira, constante do item 9.1.3, diz respeito aos estudos prévios que devem fundamentar a decisão pela inclusão desses investimentos. A segunda, constante do item 9.2.2, diz respeito à matéria que deveria ser disciplinada pelo poder concedente.

Reproduzo, a seguir, o tem 9.1.3. e seus subitens, para facilitar o confronto dos requisitos estabelecidos pelo TCU com o conteúdo identificado no processo:

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se **abstenha de celebrar termos aditivos** de adaptação ou, conforme o caso, termos aditivos de prorrogação, dos contratos de arrendamento vigentes às regras do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, **contendo cláusulas que possibilitem:**

(...)

9.1.3. a **execução de investimentos na área comum do porto** organizado, mediante reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 42-A do Decreto 8.033/2013, **desprovida de análise prévia e fundamentada** dos pressupostos que autorizam a modificação contratual no caso concreto, em obediência ao princípio da motivação dos atos administrativos, **contemplando pelo menos os seguintes aspectos:**

9.1.3.1. identificação do **fato superveniente** não previsto inicialmente na avença, não decorrente de culpa do contratado;

9.1.3.2. demonstração de **desequilíbrio materialmente relevante** na equação econômico-financeira e que o risco de ocorrência do evento não estava alocado ao contratado;

9.1.3.3. comprovação de que a realização do investimento não ensejará a **descaracterização do objeto** do contrato de arrendamento, mediante a **aferição de limites objetivos e subjetivos previstos na avença ou em regulamento;**

9.1.3.4. preservação do uso público das infraestruturas, vedando qualquer preferência ou distinção de tratamento ao arrendatário ou aos seus clientes;

9.1.3.5. **avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra** a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorra a preços de mercado;

9.1.3.6. motivação, pela autoridade portuária, de que **a realização de investimentos pelo arrendatário naquele caso é solução mais adequada do que sua execução pela própria autoridade;**

Percebe-se que a execução de investimentos, pelo arrendatário, na área comum do porto, ou seja, fora da área arrendada, é situação excepcionalíssima que somente pode ocorrer em situação de grande imprevisibilidade.

A corroborar a situação excepcionalíssima, o E. Ministro Bruno Dantas, ao proferir o voto condutor do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, assim justificou a proibição de previsão dessa situação de forma rotineira: *“Por fim, diante de todas essas considerações, restou claro que para a inclusão de investimentos em áreas comuns é imprescindível a análise do caso concreto e robusta fundamentação, em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, deve-se proferir determinação para que o MTPA se abstenha de celebrar termo de adaptação incluindo essa hipótese em caráter genérico nos contratos vigentes”*.

Consoante verificado por ocasião da prolação do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, obras relacionadas à área comum do porto organizado são de responsabilidade da autoridade portuária, que tem o dever de prever, planejar, contratar e executar a manutenção e o incremento da infraestrutura do porto, não podendo essa atividade ser atribuída a arrendatários a não ser em situações excepcionalíssimas, a exemplo de catástrofes naturais que venham a destruir os cais existentes.

E por ser viável apenas em situações de grande imprevisibilidade, o item **9.1.3.1** do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário demandou a identificação do fato superveniente que tenha ocorrido sem culpa do arrendatário.

Todavia, não há, nos autos, a indicação de fato superveniente que pudesse ensejar a inclusão, no contrato de arrendamento, da obrigação de construir novo píer. Nesse ponto, o Minfra se limitou a discorrer sobre a necessidade/utilidade da obra.

Ao contrário, restou plenamente evidenciado nos autos que a necessidade de construção do píer decorre **exclusivamente** do crescimento normal da demanda, não existindo **nenhum** evento imprevisto que resultasse na necessidade de atribuição dessa obra a algum arrendatário.

A realização de obras úteis ou necessárias na área comum do porto organizado é atribuição exclusiva da Autoridade Portuária e, como toda obra pública, deve ser contratada mediante licitação. Somente evento deveras imprevisto poderia dar ensejo a que semelhante investimento fosse atribuído ao arrendatário.

A preocupação com eventual **desvio** na utilização dos arrendatários para **execução irregular de obras da responsabilidade da autoridade portuária** foi questão deveras debatida por ocasião da prolação do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de cujo relatório transcrevo o seguinte trecho:

*305. Aduziu-se, naquela oportunidade, que a inclusão do direito de realização de investimentos na infraestrutura comum do porto, com obrigação da Administração em promover o reequilíbrio do contrato, poderia acarretar a **desnaturação do objeto contratado**, em função da alteração da matriz de risco do contrato. E ainda, poderia fazer com que o contratado deixasse de se dedicar a prestar o serviço portuário na área arrendada, para contemplar também serviços outros que, inclusive, poderiam não dizer respeito à expertise técnica e aos requisitos técnicos e econômicos averiguados no momento da licitação do contrato de arrendamento.*

*306. Assim, em sede de análise sumária, esta Unidade Técnica apontou indícios de que a **autorização de realização de tais investimentos diretamente pelo arrendatário, mediante reequilíbrio contratual, seria uma forma de contornar a obrigatoriedade de licitação, infringindo a Constituição Federal, em afronta ao seu art. 37, inciso XXI e seu art. 175, bem como ao art. 2º da Lei de Licitações (Lei 8.666/1993).***

*307. Além disso, entendeu-se que haveria risco de que a **arrendatária que pretendesse realizar o investimento na área comum não fosse a pessoa jurídica mais eficiente para realizar tal investimento e não tivesse os incentivos apropriados para a obtenção da melhor contratação possível para a Administração, transferindo assim um custo adicional ao poder público por via do reequilíbrio contratual, sem a devida transparência.***

(...)

*309. Portanto, entendeu-se que a imposição para a Administração de 'pagamento', mediante reequilíbrio do contrato de arrendamento, por obra realizada pelo arrendatário em infraestrutura pública fora da área arrendada, **carregaria indícios de burla à licitação.***

Essa preocupação foi compartilhada pelo E. Ministro Bruno Dantas, que assim consignou em seu voto, a respeito da inclusão de investimentos na área comum do porto:

*61. A aplicação dessa hipótese está adstrita aos elementos caracterizadores da teoria da imprevisão, quais sejam, a **ocorrência de eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis**, alocados como risco do poder concedente, e não subordinados à vontade do concessionário.*

*62. Portanto, a sua aplicação depende de minuciosa análise do caso concreto e está restrita a **situações excepcionalíssimas** abarcadas pela teoria da imprevisão, **não podendo, em hipótese alguma, ser utilizada como subterfúgio para o dever constitucional de licitar, sob pena de nulidade.***

*63. Nesse contexto, não me parece que a prorrogação para fins de reequilíbrio econômico-financeiro possa abarcar a inclusão de novos investimentos por **fatos que***

*poderiam ser ordinariamente previstos pelo Poder Público, ou seja, passíveis de adoção de outras medidas tempestivas para satisfazer o interesse público, por exemplo, por meio do adequado planejamento.*

Sem que se indicasse fato ou motivo superveniente, não previsto inicialmente na avença, não decorrente de culpa do contratado, que pudesse justificar a execução, pelo arrendatário, de investimentos na área comum do porto, não há como considerar atendido o requisito.

Se o crescimento usual da movimentação no porto tem levado, como seria de se esperar, a uma maior taxa de utilização dos berços, cabe à autoridade portuária planejar seus investimentos para lograr suprir o porto organizado da infraestrutura necessária para a realização das atividades portuárias.

Nada há de anormal, inusitado ou inesperado nessa situação, não havendo emergência que indique a necessidade de atribuição dessa obra a determinado arrendatário.

Quanto ao item **9.1.3.2**, não restou evidenciada a ocorrência de evento cujo risco não estivesse alocado ao contratado, nem tampouco eventual desequilíbrio na equação econômico-financeira do ajuste que justificasse a inclusão dessas obras no contrato de arrendamento.

Ao contrário, a construção do novo píer decorreu de proposta da própria arrendatária, que pleiteou a realização desse investimento junto com a ampliação de sua área de arrendamento. Não foi indicado desequilíbrio que pudesse ser corrigido mediante a realização desses investimentos.

Ao contrário, não se cuidou de examinar se o ônus decorrente da construção do píer seria semelhante aos ganhos a serem obtidos com a ampliação da área arrendada, nem se apurou o valor presente líquido que seria agregado ao arrendamento decorrente dessa ampliação, não havendo sequer como mensurar se o contrato restou, ao final, equilibrado.

No que se refere ao item **9.1.3.3** do *decisum*, o Minfra limitou-se a ressaltar que o plano de investimentos apresentado pela arrendatária - construção de novo píer para granéis líquidos - estaria relacionado às atividades de armazenagem e movimentação de granéis líquidos.

Isso nada tem que ver com o teor do item 9.1.3.3, que estabelece que o exame acerca de eventual descaracterização do arrendamento deve ser realizado “**mediante a aferição de limites objetivos e subjetivos previstos na avença ou em regulamento**”.

Não houve sequer tentativa, por parte do poder concedente, de demonstrar que os investimentos desejados, estimados em R\$ 240 milhões, observaram os **limites objetivos e subjetivos** fixados em contrato ou em regulamento.

Nesse ponto, destaco que o item 9.2.2.1 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário determinou ao Ministério e à Antaq que **fixassem esses limites**, “com vistas a evitar a **descaracterização** do objeto do contrato de arrendamento e potencial **comportamento oportunista dos arrendatários**”.

Deve haver alguma relação de proporcionalidade entre os valores envolvidos na concessão e os investimentos adicionais que serão outorgados ao concessionário, sem o que existe o risco de desvirtuamento da configuração do contrato, a exemplo do que foi verificado no caso da Nova Subida da Serra.

Semelhantermente, há de perquirir se o aumento de 50% na área do arrendamento não implicaria burla ao procedimento licitatório, haja vista ser incremento significativo em relação à área efetivamente submetida à licitação.

Não obstante, Ministério e Antaq aparentemente não disciplinaram os limites para a alteração dos contratos de arrendamento portuário, o que resulta, além do não atendimento ao item 9.1.3.3, o descumprimento também do item 9.2.2.1.

Já quanto ao item **9.1.3.5**, restou patente seu não cumprimento, como bem anotou a unidade técnica: “*verificou-se que não havia sido realizada avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorra a preços de mercado*”.

Por fim, não foi dado cumprimento ao item **9.1.3.6**, uma vez que não foi apresentada motivação que evidenciasse que a **realização de investimentos pelo arrendatário** seria, no caso concreto, **solução mais adequada do que sua execução pela autoridade portuária**.

A única justificativa trazida aos autos é no sentido de que para realização de investimentos pela autoridade portuária “*seria necessário utilizar o orçamento de investimento, recurso público altamente escasso, que dependeria de aprovação do Ministério da Economia*”.

Quero crer que a obrigatoriedade de previsão orçamentária para realização de despesa ou investimento não pode servir de desculpa para a inclusão de obras em contratos de arrendamento, pois, se assim for, estará configurada irregular contratação direta do arrendatário, sem licitação, enquanto *longa manus* da autoridade portuária, à margem das disposições de direito financeiro a que deveria se submeter a Codeba.

Aliás, constou do item 9.2.2.9 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário a necessidade de se coibir esse comportamento por parte da Autoridade Portuária, *in verbis*:

9.2.2.9. instituir mecanismos que coíbam potencial **comportamento oportunista da autoridade portuária no dever de implantar e manter as áreas e instalações sob seu encargo**, a exemplo da exigência de motivação, pela autoridade portuária, de que a **realização de investimentos pelo arrendatário naquele caso é solução mais adequada do que sua execução pela própria autoridade**;

Não é demais destacar que as escolhas da Administração devem ser pautadas pela busca do interesse público primário, aquele que interessa à toda coletividade, e que não se confunde com o interesse secundário da administração em fazer o que lhe parece mais conveniente para atingir seus próprios desígnios.

Em havendo interesse ou necessidade de realizar investimentos novos na área do porto organizado, sua efetivação depende da autorização de quem é legitimado para fazê-lo, cabendo ao Congresso Nacional autorizar ou não a realização do investimento no bem público.

Quero crer que não há exemplo melhor de comportamento oportunista da autoridade portuária, a que a alude o item 9.2.2.9 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, do que a inclusão de obrigação de construção de novo píer, **a pedido do próprio arrendatário**, notadamente quando não se faz acompanhar de demonstração de que a realização de obra pública pelo arrendatário seria, no caso concreto, solução mais adequada do que sua execução pela autoridade portuária.

Retorno ao voto do E. Ministro Bruno Dantas:

62. *Portanto, a sua aplicação depende de minuciosa análise do caso concreto e está restrita a situações excepcionalíssimas abarcadas pela teoria da imprevisão, não podendo, em hipótese alguma, ser utilizada como subterfúgio para o dever constitucional de licitar, sob pena de nulidade.*

63. *Nesse contexto, não me parece que a prorrogação para fins de reequilíbrio econômico-financeiro possa abarcar a inclusão de novos investimentos por fatos que poderiam ser ordinariamente previstos pelo Poder Público, ou seja, passíveis de adoção de outras medidas tempestivas para satisfazer o interesse público, por exemplo, por meio do adequado planejamento.*

A realização de investimentos ordinários, previsíveis, na área comum do porto, para além de ser obrigação da autoridade portuária, não pode ser atribuída ao arrendatário sem que haja alguma excepcionalidade que a justifique, o que não ocorre nestes autos.

Aliás, a inclusão da construção de novo píer no contrato de arrendamento em questão parece ter como único intuito viabilizar sua prorrogação com ampliação da área arrendada.

Efetivamente, o único desequilíbrio que pode ser vislumbrado nesse processo é a ampliação da área do arrendamento que, sem previsão legal, permitiria ao arrendatário ampliar seu parque de tancagem, o que lhe acarretaria ganhos econômicos - que sequer foram mensurados - sem contrapartida alguma ao poder concedente.

Sem a realização de estudos de viabilidade técnica e econômica que permitam mensurar os ganhos da arrendatária, não há como aferir se a nova configuração do contrato, ainda que com a inclusão das obras do píer, se manteve equilibrado.

Não atendidos os requisitos constantes dos itens 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.3.3, 9.1.3.5 e 9.1.3.6 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, não há como pretender incluir, na prorrogação do atual arrendamento, a obrigação de construção de novo píer no porto de Aratu/BA.

### III – não comprovação da vantagem da prorrogação

Com bem reconheceram a unidade técnica e a atual arrendatária, o Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário consignou que a **prorrogação contratual para fins de equilíbrio econômico-financeiro** em contratos de arrendamento portuário deve ser limitada às situações em que restar comprovado que a prorrogação seria **mais vantajosa** do que a **realização de nova licitação**.

Como corretamente identificou a AudPortoFerrovia em sua instrução, “*a prorrogação contratual para fins de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de arrendamento portuário deve ser restrita às situações em que restar demonstrado que a alternativa da licitação comprovadamente não se mostra a mais vantajosa*”.

Como é cediço, são usualmente expressivos os ganhos econômicos obtidos com a licitação de contratos de concessão ou arrendamento, razão pela qual somente é possível afastar o dever de licitar novos arrendamentos quando **restar provado que a prorrogação é mais vantajosa**.

Neste caso concreto, a situação é ainda mais simples, uma vez que é plenamente factível a prorrogação ordinária do atual arrendamento e a realização de licitação de novo arrendamento de área atualmente não utilizada, com previsão de realização de investimentos ainda maiores, com menor custo, e com a incorporação de ganhos para a União decorrentes do valor da outorga e para os usuários do porto, com a introdução de mais um prestador de serviços que poderá competir com o atual arrendatário.

Como bem anotou o E. Ministro Bruno Dantas, em sendo possível a licitação, a prorrogação, com ampliação de área e inclusão de investimentos, somente pode ser cogitada se restar demonstrado que a alternativa da licitação **comprovadamente não se mostra a mais vantajosa**.

E com a máxima vênica, não houve, nos autos, essa demonstração.

Ao contrário, a prorrogação do atual contrato com o aumento de área arrendada parece ser a **solução mais desvantajosa dentre todas as que se apresentam**, em especial porque transfere ao arrendatário todo o ganho a ser obtido com a ampliação do arrendamento, tendo como contrapartida apenas a obrigação de construção de novo píer, cujo valor pode ser dezenas de vezes inferior ao valor de outorga de novo arrendamento.

Consoante constou do Relatório, o Minfra limitou-se a mencionar o **adequado desempenho da arrendatária** na prestação de serviços aos usuários do porto, o **cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário**, e a **atratividade do plano de investimentos**, conforme constou do item 23 do relatório:

*23. Em sua manifestação (peça 7, p. 47), o Minfra destacou que a avaliação qualitativa foi feita mediante análise da eficiência e desempenho da arrendatária na prestação de serviços aos usuários do porto, do cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento e das normas regulatórias da Antaq, bem como da atratividade do plano de investimentos. A análise, portanto, centrou-se nos aspectos definidos no art. 68, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019.*

Percebe-se que o exame levado a cabo pelo Minfra **não logrou demonstrar ser vantajosa a prorrogação**, mormente porque se limitou a examinar o desempenho da arrendatária. Basta ver que o exame da suposta vantagem da prorrogação foi efetuado em apenas dois parágrafos (6.121 e 6.122) constantes da Nota Técnica 101/2021/CGPD/DGCO/SNPT (peça 7), conforme reproduzido a seguir:

*6.119. Ademais, é necessário (D.i) justificativa da vantajosidade da prorrogação em relação a uma nova licitação, (...)*

*6.121. Com relação ao item (D.i), a autoridade portuária, em seu OFÍCIO N° 219/2021/DPR CODEBA, de 22/6/2021 (SEI 4244934), atestou que "o Arrendatário presta os serviços aos Usuários do porto com eficiência e desempenho esperados por esta Autoridade Portuária". Também, com relação à atratividade do Plano de Investimentos, a Codeba indicou que (...)*

*6.122. Dum outro giro, a Antaq informou, no Ofício N° 105/2021/SFC/ANTAQ, de 6/9/2021, que a empresa vem cumprindo com suas obrigações contratuais e normativas, tendo recebido apenas uma penalização administrativa nos últimos 3 anos, de ADVERTÊNCIA, no ano de 2018, por não apresentar atestado do Corpo de Bombeiros, relativo à área do Contrato 24/02, situação que a empresa corrigiu com a apresentação do documento em janeiro de 2019.*

*6.123. Nesses termos, entende-se estar atendido o item (D.i).*

Verifica-se, assim, que **não foram apresentadas vantagens ou desvantagens da prorrogação, nem foram sopesadas vantagens e desvantagens da licitação**.

Veja-se que o Ministério da Infraestrutura **jamais chegou a fazer o que dele se esperava**, confrontando os benefícios da prorrogação com as vantagens advindas de nova licitação, para então demonstrar que a prorrogação seria, de fato, mais vantajosa do que a realização de novo certame.

Evidentemente, em se tratando da **ampliação em cerca de 50% da área arrendada**, e da inclusão de novos investimentos a serem realizados dentro e **fora da área do arrendamento**, ou seja, na área comum do porto organizado, é de esperar que a licitação permitisse a realização dos investimentos desejados a custos mais baixos, notadamente porque os interessados teriam que disputar entre si para alcançarem proposta mais vantajosa para a Administração.

Os demais órgãos trilham caminho semelhante, limitando-se a reproduzir o óbvio: o investimento na construção de novo píer é interessante porque diminuirá a taxa de ocupação dos berços e permitirá o aumento de movimentação da carga pelo terminal. O investimento para ampliação do parque de tancagem da arrendatária trará empregos e aumentará a capacidade da empresa, dentre outras platitudes.

Todas essas considerações são plenamente aplicáveis à licitação de novo arrendamento. O licitante que vier a vencer o certame irá construir o píer a menor custo, haverá de proporcionar investimentos ainda maiores, criando ainda mais empregos e melhorando os serviços aos usuários do porto, nem que seja em razão de concorrência com o atual arrendatário. A inserção de novo operador portuário pode trazer todos os benefícios mencionados no processo e ainda mais, não havendo nenhuma consideração apresentada em favor da prorrogação que não seja aplicável, também, à licitação de novo arrendamento.

Veja-se que é plenamente factível a prorrogação ordinária do arrendamento atual e, ao mesmo tempo, a realização de licitação de novo arrendamento para a área 23, logrando com isso a manutenção da atual prestadora, a introdução de competição, a realização de novos investimentos e criação de novos empregos e, se assim constar do edital, talvez até a construção do novo píer, muito embora não me pareça a via mais adequada, restando ainda, para a União, o recebimento pela outorga do novo arrendamento.

Conclui-se que não houve a adequada avaliação das opções existentes e, não existindo comprovação de que a prorrogação do contrato, com a inclusão dos investimentos e aumento da área de arrendamento, seria de fato opção mais vantajosa do que a realização de nova licitação, não há respaldo legal para a realização da prorrogação na forma em que foi apresentada a este Tribunal, o que impõe à Administração o dever de realizar os estudos necessários a essa comprovação.

Ante o exposto, impõe-se reconhecer que o presente processo de prorrogação de arrendamento portuário não pode prosperar, devendo ser realizadas determinações corretivas para evitar a repetição das falhas encontradas, notadamente no sentido de que, caso entenda imprescindível a ampliação da área arrendada e a construção do novo píer, deverá promover nova licitação com essa finalidade ou apresentar novos estudos que demonstrem que a prorrogação seria comprovadamente mais vantajosa, incluindo nos estudos a mensuração do valor de outorga do novo arrendamento, bem como do ganho a ser auferido pela arrendatária, em caso de ampliação se sua área e de seu parque de tancagem.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado, nos seguintes termos:

*“9.1. considerar que o presente processo de desestatização não atende aos requisitos fixados por meio do Acórdão 1446/2018 - TCU - Plenário;*

*9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e 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, para que a presente desestatização possa prosperar, adote as seguintes providências:*

*9.2.1. demonstre que a prorrogação com ampliação dos investimentos e aumento da área arrendada é alternativa mais vantajosa do que a licitação de novo arrendamento com as novas obrigações;*

*9.2.2. evidencie que a execução de investimentos na área comum do porto organizado observa todos os requisitos estabelecidos pelo item 9.1.3 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, em especial o item 9.1.3.1;*

*9.2.3. comprove a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, evidenciando que os ganhos a serem obtidos pelo arrendatário com a ampliação de sua área de ocupação são proporcionais aos investimentos realizados na área comum do porto organizado;*

*9.2.4. realize a atualização dos estudos e demais documentos jurídicos para que seja considerada a estimativa de Capex realizada pela agência, em obediência ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019;*

*9.3. dar ciência à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que:*

*9.3.1. a ausência de análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos de itens do Capex de EVTEAs infringe o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019;*

*9.3.2. a não aplicação do valor decorrente dessas análises nos estudos e documentos jurídicos anteriormente à formalização de uma prorrogação contratual infringe o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019;*

*9.4. dar ciência desta deliberação aos interessados.”*



TCU, Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2023.

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Revisor

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos de proposta para prorrogação de prazo e expansão de área no Contrato de Arrendamento 24/2002, destinado à armazenagem e movimentação de granéis líquidos no Porto de Aratu/BA.

2. Atualmente, as operações no terminal arrendado são realizadas pela empresa Ultracargo Logística S.A., em uma área de 84.421 m<sup>2</sup>, como ilustra a Figura 1.

Figura 1 - Área arrendada no Contrato 24/2002, com destaque em verde.



Fonte: peça 20, p. 19.

3. Em síntese, a proposta envolve a realização de novos investimentos que não se limitam à área atualmente arrendada, mas se estendem também às áreas compartilhadas do porto, e ainda incluem uma nova área adjacente à atual, a ser incorporada ao contrato. A seguir, destaco as principais características desses investimentos:

- a) Fase I - Ampliação em 24.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem. Valor orçado: R\$ 134.756.511,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.
- b) Fase II - Ampliação em 25.000 m<sup>3</sup> do parque de tancagem. Valor orçado: R\$ 29.179.244,00. As obras deverão ser iniciadas em 2026 e finalizadas até 31/12/2027.
- c) Construção do novo píer de granéis líquidos em área pública no porto de Aratu, para atracação de embarcações de até 55.000 TPB, com comprimento total de no mínimo 215 metros, boca de 33 metros e calado de pelo menos 13 metros. Valor orçado: R\$ 49.690.324,00. As obras deverão ser finalizadas em até 24 meses após a assinatura do termo aditivo.
- d) Novo sistema de combate a incêndios. Valor orçado: R\$ 14.066.002,00. As obras deverão ser finalizadas em até 12 meses após a assinatura do termo aditivo.
- e) Construção de galerias. Valor orçado: R\$ 3.000.000,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.
- f) Sistemas de Segurança de Processos. Valor orçado: R\$ 10.784.761,00. As obras deverão ser finalizadas em até 36 meses após a assinatura do termo aditivo.

4. No total, são estimados R\$ 241 milhões em novas instalações. Como contrapartida, a arrendatária pretende prorrogar a duração do contrato por mais 20 anos – equivalente ao prazo de vigência original – a contar de 30/7/2022.

5. Uma particularidade da proposta em exame é a expansão da área atualmente arrendada em mais 40.585 m<sup>2</sup>, como mostra a Figura 2, de maneira a permitir a construção de novos tanques de armazenamento e expandir as operações do porto.

Figura 2 – Área a ser expandida no Contrato 24/2002, com destaque em amarelo.



Fonte: peça 7, p. 7.

6. A partir desse cenário, a AudPortoFerrovia elencou três principais riscos nessa proposta, os quais foram objeto de um exame aprofundado nos autos, são eles: 1) a comprovação da não vantajosidade de nova licitação frente à prorrogação; 2) a precificação dos novos investimentos e seus efeitos na equação econômico-financeira; e 3) a previsão de obras na área comum do porto.

7. Em síntese, a unidade técnica concluiu que o Ministério tratou adequadamente os riscos relativos à vantajosidade da prorrogação e à execução de obras na área comum. Contudo, identificou não conformidades na precificação dos novos investimentos. Assim, propôs determinar à Antaq que atualize os estudos e documentos jurídicos previamente à formalização do termo aditivo, além de cientificá-la sobre as falhas encontradas. Essa posição foi acompanhada pelo relator, Ministro Aroldo Cedraz.

8. Na Sessão Plenária de 1º de novembro de 2023, o revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues, apresentou voto divergente, pela não aprovação do termo aditivo a menos que sejam apresentadas uma série de providências por parte dos órgãos responsáveis. Na fase de votação, houve um empate entre as duas propostas.

9. Sendo assim, com fundamento no §1º do art. 124 do RI/TCU, coube a mim a responsabilidade de proferir o voto de desempate, conforme passo a tratar a seguir.

## II

10. Inicialmente, ressalto que a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência é contemplada na cláusula décima do próprio contrato de arrendamento, limitado a uma única vez, pelo prazo máximo de 20 anos. No entanto, esse permissivo não constitui um direito líquido e certo do contratado, mas sim, deve ser avaliado pelo poder público frente a outras soluções possíveis, especialmente a realização de uma nova licitação.

11. Esse entendimento foi consolidado por esta Corte no Acórdão 1.446/2018-Plenário, em processo de acompanhamento que abordava as mudanças normativas introduzidas no setor portuário pelo Decreto 9.048/2017. Naquela ocasião, o Tribunal avaliou que a prorrogação contratual poderia ser

realizada desde que atendidas algumas condições. Entre elas, a demonstração de que a licitação não seria uma alternativa mais vantajosa para o interesse público.

12. Posteriormente, o então Ministério da Infraestrutura regulamentou a questão em sua Portaria 530/2019, e indicou que essa vantajosidade deveria ser avaliada, no mínimo, sob os seguintes aspectos: a) eficiência e desempenho do arrendatário na prestação de serviços aos usuários do porto; b) cumprimento das obrigações contratuais; c) atendimento às normas regulatórias; e d) atratividade do plano de investimento. Como se verifica, o órgão adotou critérios estritamente qualitativos para examinar a vantajosidade ou não de prorrogar o contrato de arrendamento em detrimento de uma nova licitação.

13. Assim, considerando seus próprios critérios normativos, o Ministério concluiu ser vantajoso dar continuidade ao Contrato 24/2002, tendo em vista a eficiência e o desempenho pretérito do arrendatário. Ao examinar as justificativas contidas no processo, a unidade de auditoria especializada não detectou inconsistências em relação a essa conclusão.

14. Diante dessas considerações, de igual modo, não vislumbro óbices de ordem legal que maculem a decisão do poder concedente em prorrogar o prazo do Contrato 24/2002. Logo, a continuidade das operações na área atual pela arrendatária se mostrou justificada.

15. Contudo, o caso em análise possui um aspecto mais amplo a ser debatido, uma vez que a empresa propõe não apenas prorrogar o prazo contratual vigente, mas também expandir sua área de operação, em aproximadamente 50% daquela atualmente arrendada.

16. Nessa seara, saliento que a expansão é uma medida prevista em vários dispositivos da Lei 12.815/2013, a exemplo do §6º do art. 6º: “O poder concedente poderá autorizar, mediante requerimento do arrendatário, na forma do regulamento, expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária”.

17. Por sua vez, os regulamentos desse dispositivo legal apresentaram modificações ao longo dos anos. Inicialmente, tais normas somente permitiam a expansão da área arrendada quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de nova licitação. Já em 2017, o Decreto 9.048 flexibilizou essa hipótese, bastando que a medida traga comprovadamente ganhos de eficiência à operação portuária.

18. Portanto, com fundamento nessas balizas legais e regulamentares, cabe a este Tribunal avaliar se a expansão da área está devidamente motivada no contexto específico, em particular, se há evidências de que contribuirá para uma maior eficiência na operação do Porto de Aratu/BA.

19. Neste momento, abro um parêntesis para enfatizar esse aspecto da eficiência portuária, fazendo uma breve referência ao Acórdão 2.711/2020-Plenário, em que esta Corte apreciou auditoria operacional sobre o desempenho dos portos organizados – de natureza pública, como o caso em exame – em comparação com os terminais de uso privado – de natureza estritamente privada.

20. Na essência, o diagnóstico foi de que existia um alto nível de ociosidade nos portos organizados, e uma crescente participação dos terminais privados no setor. E isso ressaltou os efeitos adversos que as regulamentações dos portos públicos exerciam sobre seu próprio desempenho. No voto condutor, o Ministro Bruno Dantas destacou algumas causas subjacentes a essa disparidade entre os resultados:

Por meio de questionários, a equipe de auditoria observou que a rigidez e complexidade dos contratos de arrendamento, bem como a centralização das decisões acabam por dificultar alterações como perfil de carga, área e novos investimentos, em descompasso com a realidade. Isso faz com que os terminais localizados no porto organizado deixem de

aproveitar novas oportunidades de investimento, prejudicando o desenvolvimento da atividade econômica no setor.

Por outro lado, os TUPs, cujos contratos são geridos sob o enfoque do direito privado, possuem maior liberdade para a realização de novos investimentos. Não há de se falar em reversibilidade de bens, nem reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos, pois as despesas são por conta e risco do investidor. Observa-se maior liberdade para definição dos parâmetros do projeto inicial de investimento e para alterações posteriores, o que confere aos TUPs flexibilidade para trabalhar com diferentes tipos de carga.

No comparativo internacional realizado pela equipe de auditoria, verificou-se que os modelos de gestão dos principais portos no mundo oferecem à administração portuária ampla autonomia para tomar decisões sobre a gestão contratual de arrendamentos, o que permite maior celeridade nas alterações.

21. Essa passagem, assim como outras daquele voto, são claras ao sinalizar que os portos públicos precisam acompanhar o dinamismo do setor, sob pena de restarem obsoletos com o passar dos anos. Assim, o aumento da sua eficiência é uma necessidade premente, e que passará pela adoção de novas soluções legalmente previstas, mas que permitam a concretização dos investimentos de forma mais eficiente em comparação com as soluções mais tradicionais.

22. Sendo assim, levando em consideração as conclusões trazidas pela mencionada auditoria operacional, devo reconhecer que, apesar de a licitação ser a regra geral para a contratação de operadores nos terminais portuários, outras soluções legalmente estabelecidas podem ser aventadas pelo poder concedente, desde que demonstrem trazer uma maior eficiência às atividades do porto organizado. E nesse contexto é que se insere a possibilidade de expansão da área arrendada.

23. Feito o breve registro desse importante precedente, volto ao caso concreto.

24. Como dito, a expansão está condicionada à comprovação de inviabilidade da licitação ou à comprovação de que traz ganhos de eficiência à operação portuária. E nos termos do Decreto 9.048/2017, a comprovação desses ganhos ocorre por meio da comparação dos resultados advindos da exploração da área total expandida com os resultados que seriam obtidos com a exploração das áreas isoladamente, observados os aspectos concorrenciais e as diretrizes de planejamento setorial.

25. Compulsando os autos, é possível identificar que o poder concedente ponderou tais aspectos em sua tomada de decisão, a partir de um estudo comparativo produzido pela arrendatária onde são avaliados quatro cenários (peça 7, p. 44-45):

I - Terminal atual sem área ampliada e sem novo píer (cenário atual): capacidade dinâmica teórica atual do terminal de 917 mil de toneladas ao ano;

II - Terminal atual sem área ampliada e com novo píer (cenário alternativo 1): capacidade dinâmica teórica atual do terminal de 1,481 milhão de toneladas ao ano em 2024;

III - Terminal atual com área ampliada e sem novo píer (cenário alternativo 2): capacidade dinâmica teórica atual do terminal de 1,222 milhão de toneladas ao ano em 2024; e

IV - Terminal atual com área ampliada e com novo píer (cenário alternativo 3): capacidade dinâmica teórica atual do terminal de 1,974 milhões de toneladas ao ano em 2024.

26. Sobre esses cenários, a conclusão do poder concedente foi de que: “Ao se comparar Cenário Atual versus Cenário Alternativo 2, bem como Cenário Alternativo 1 versus Cenário Alternativo 3, a ampliação de área reflete em ganho de eficiência teórica de cerca de 33%”.

27. Portanto, avalio que estão atendidos os requisitos legais e regulamentares para que, no caso concreto, seja possível a expansão da área arrendada, em detrimento de uma nova licitação.

28. Além do mais, ficou demonstrado que o Porto de Aratu conta com uma área ociosa bem expressiva. E mesmo com a expansão do Contrato 24/2002, ainda restariam cerca de 104.520 m<sup>2</sup> a serem explorados nas áreas contíguas. Ou seja, a expansão da área arrendada não acarreta prejuízos à implantação futura de novos terminais e não inviabiliza novas licitações para as áreas remanescentes.

29. Portanto, diante de todas essas considerações, alinho-me ao entendimento exposto pelo relator, concluindo que a proposta de ampliação da área arrendada restou justificada, tendo como norte que essa solução, além de ser prevista legalmente, deverá trazer mais eficiência à operação portuária, sem prejudicar futuras expansões nas áreas disponíveis.

III

30. Quanto à previsão de obras na área comum do porto, rememoro que se trata da construção de um novo píer de granéis líquidos, com berço para atracação, que deverá ser finalizado em até 24 meses após a assinatura do termo aditivo. A Figura 3 detalha a localização do investimento planejado.

Figura 3 – Localização do novo píer a ser implantado



Fonte: peça 7, p. 46

31. Conforme o paradigmático Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, a realização de investimentos na área comum do porto organizado é possível à luz do Decreto 9.048/2017, desde que acompanhada de análise prévia e fundamentada, contemplando ao menos aspectos como: a identificação de fato superveniente, a demonstração de desequilíbrio materialmente relevante, a não descaracterização do objeto do contrato de arrendamento, a preservação do uso público das infraestruturas (vedando qualquer preferência ou distinção de tratamento), avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento, e a motivação de que a realização do investimento é a solução mais adequada do que a execução pela própria autoridade portuária.

32. Em sua análise, a unidade de auditoria especializada tratou cada um desses requisitos para concluir pela conformidade da inclusão da nova instalação no ajuste. Entre eles, resalto a representatividade do investimento da área comum (R\$ 49 milhões) frente ao total previsto (R\$ 240 milhões), evidenciando que não haveria a desnaturação do objeto contratual.

33. Sobre o tema, compreendo que os entendimentos desta Corte estão bem delineados nos itens 80 e 111 do voto proferido pelo Ministro Bruno Dantas no Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, que podem ser resumidas pela seguinte passagem:

93. Não me parece existir óbice à possibilidade de autorizar o arrendatário a realizar investimentos em áreas comuns dos portos públicos, desde que essa medida seja adotada com as devidas cautelas, harmonizando-a com princípios e regras que regem a prestação de serviços públicos, o dever constitucional de licitar, as competências originárias do administrador portuário, a economicidade e o planejamento.

34. Sendo assim, identifico no caso concreto todas as cautelas salientadas naquela decisão, as quais me fazem concluir sobre legitimidade da inclusão dos investimentos relativos à construção do píer de granéis líquidos no contrato em exame. Em particular, destaco que esse investimento possui relação intrínseca com as atividades operacionais da arrendatária, ou seja, não se trata de um investimento alheio à operação do terminal arrendado, situação essa que caberia exclusivamente ao poder concedente realizar tal feito com seu próprio orçamento.

35. Ante o exposto, não identifico entraves de natureza legal que impeçam a inclusão do novo píer no plano de investimentos do Contrato 24/2002. Por conseguinte, acompanho as conclusões trazidas pelo eminente relator.

#### IV

36. Por fim, não tenho reparos a fazer na profícua análise da unidade técnica, corroborada pelo relator e pelo revisor, no que tange à precificação dos novos investimentos a serem incorporados ao contrato.

37. Em linhas gerais, ao escolher a prorrogação do contrato em detrimento de nova licitação, a Administração deve empreender maiores esforços no sentido de avaliar os preços dos novos investimentos. Assim, com o objetivo de mitigar os riscos envolvidos e trazer maiores garantias sobre a vantajosidade da escolha pela prorrogação, é essencial que os projetos sejam devidamente esmiuçados previamente à pactuação do novo ajuste.

38. Tal exigência foi expressamente destacada no voto condutor do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário:

Basicamente, a análise prévia do orçamento desses novos investimentos – incluindo custos e quantitativos – deve ser tão rigorosa quanto numa obra nova que ainda vai ser licitada, uma vez que a inclusão de novos investimentos via reequilíbrio do contrato de concessão, ainda que sobre a forma de prorrogação de prazo, leva o concessionário a ser remunerado em patamares tão maiores quanto forem os custos apresentados. Essa perversa estrutura de incentivos implica riscos de soluções técnicas antieconômicas, custos sobreavaliados e quantitativos artificialmente elevados.

Desse modo, a regulamentação que ora será proposta deverá também considerar a rigorosa avaliação e aprovação dos projetos e dos orçamentos desses investimentos. Os preços praticados devem, inclusive, simular os efeitos de competitividade ou de barganha nesse processo de orçamentação, considerando, em alguma medida, os ganhos decorrentes da licitação.

39. Após diligências realizadas por parte do corpo técnico desta Corte, a Antaq apresentou uma avaliação mais pormenorizada, chegando à conclusão de que as estimativas do arrendatário estavam superiores aos critérios de referência, em um percentual próximo a 8%.

40. Portanto, acompanho a proposta de determinação no sentido de que a Antaq atualize, previamente à celebração do termo aditivo, os estudos de viabilidade e documentos jurídicos para que sejam incorporadas suas análises no tocante aos valores dos investimentos propostos pela arrendatária.

\*\*\*

41. Diante do exposto, acompanho integralmente a proposta do eminente relator, Ministro Aroldo Cedraz, pedindo vênias por divergir do eminente revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues, por entender que é possível a continuidade da proposta de prorrogação contratual, com expansão da área, desde que atendida a determinação proposta, sem prejuízo de que esta Corte dê ciência aos órgãos e entidades envolvidos acerca das falhas identificadas, com o objetivo de evitar a recorrência em situações análogas futuras.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de fevereiro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Em apreciação o pleito de prorrogação do contrato de arrendamento 24/2002, firmado entre a Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba) e a empresa Ultracargo Logística S/A., para exploração comercial da área destinada à movimentação e armazenagem de graneis líquidos no Porto de Aratu/BA.

2. A extensão do prazo será de 20 anos a partir de 30/7/2022, conforme previsto em dispositivo contratual. A arrendatária pleiteia ainda a expansão da área atual de 84,4 mil m<sup>2</sup> em mais 40,6 mil m<sup>2</sup> contíguos, para ampliação de seu parque de tancagem. Além disso, propõe a construção de um novo píer de graneis líquidos em área pública no Porto de Aratu/BA, de uso não exclusivo, para comportar a crescente demanda por movimentação de cargas no local.

3. Os investimentos totais perfazem R\$ 241 milhões e prazo total de execução é de até 36 meses.

4. Ao examinar o pedido e a documentação pertinente, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) consignou que foram devidamente tratados os pontos relacionados à vantajosidade da prorrogação frente à realização de uma nova licitação da área. Ademais, que a área vizinha que restará livre para novo arrendamento após a expansão pleiteada é similar à do contrato de arrendamento 24/2002 e não se vislumbra problemas concorrenciais ou inviabilidades econômico-financeiras caso se pretenda, no futuro, licitar tais áreas separadamente.

5. Para a implementação, por parte da arrendatária, de novo píer na área comum do Porto de Aratu/BA, assim como dos outros investimentos previstos na proposta, a AudPortoFerrovia verificou que não havia sido realizada adequada avaliação e aprovação prévia do projeto e dos orçamentos das obras (Capex), assegurando que o reequilíbrio contratual decorrente estivesse ancorado em preços de mercado.

6. Assim, a área técnica propõe determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que, previamente à formalização do termo aditivo de prorrogação, atualize os estudos e demais documentos jurídicos para que seja considerada a correta estimativa de investimentos (Capex).

7. O eminente relator, Ministro Aroldo Cedraz, lançou voto em concordância integral com as avaliações ofertadas pela unidade especializada.

8. Não obstante, o nobre decano, Ministro Walton Alencar Rodrigues, em voto revisor, aduziu preocupações acerca da vantajosidade da prorrogação contratual quando comparada a possibilidade de realização de novo certame licitatório para arrendamento da área e para a construção de novo píer. Em síntese, o revisor vislumbrou três grandes óbices ao prosseguimento da prorrogação nos moldes propostos:

*“a) a inviabilidade de se acrescer em 50% a área do arrendamento atual, sem tenha havido licitação com esse mister, ou sem que tenha sido demonstrado que não há interesse na utilização da área por outro particular;*

*b) a ausência de requisitos necessários à realização de investimentos fora da área arrendada; e*

*c) a ausência de comprovação de que seria mais vantajosa a prorrogação com ampliação da área de arrendamento do que a realização de licitação para arrendamento de nova área.”*

9. Assim, concluiu que o processo de prorrogação do arrendamento não deve prosperar, cabendo ao poder público promover nova licitação com essa finalidade ou apresentar novos estudos que demonstrem que a prorrogação seria comprovadamente mais vantajosa.

10. Compreendo perfeitamente as bem lançadas preocupações do Ministro Walton Alencar, afinal de contas, o dever de licitar é regra geral prevista na Constituição Federal (art. 175). Não obstante, no caso concreto, a meu ver, a prorrogação contratual encontra amparo legal, notadamente no Decreto 8.033/2013 (art. 19), e a Codeba, a Antaq e o Ministério da Infraestrutura avaliaram adequadamente a vantagem da prorrogação em relação à realização de nova licitação de arrendamento, inclusive à luz do paradigmático Acórdão 1.446/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

11. Com efeito, **registro desde logo minha concordância com as análises e propostas ofertadas pela AudPortoFerrovia e pelo Relator**, sem prejuízo de tecer considerações acerca das relevantes questões lançadas pelo Revisor.

12. A título de **contextualização**, destaco que a área arrendada mediante o contrato 24/2002 está localizada dentro da poligonal do porto organizado de Aratu-Candeias/BA. É uma área retro portuária composta por um parque de tanques para grânéis líquidos, interligados aos berços do porto por meio de um sistema de dutovias.



Fonte: peça 7, p. 7.

13. O Terminal da Untracargo é formado por duas áreas arrendadas, sendo uma (em verde) com 84,4 mil m<sup>2</sup>, sob o contrato 24/2002, com prazo de arrendamento de 20 anos iniciando em 31/7/2002, e a outra (em amarelo) com 10,1 mil m<sup>2</sup>, sob o contrato 44/2001, com prazo de arrendamento de 15 anos iniciado em 6/12/2001, já prorrogado até 5/12/2031.

14. A expansão de área requerida pela arrendatária será destinada a construção de um novo parque de tancagem, assim como das demais instalações operacionais e administrativas, e de uma área para triagem e estacionamento de caminhões. A figura a seguir ilustra a área contígua ao terminal, atualmente sem uso, que seria adensada ao arrendamento.



Fonte: peça 52, p. 3.

15. De acordo a Ultracargo, o tempo médio de espera dos navios de grânéis líquidos destinados aos berços do terminal já chegou a 9,16 dias, gerando elevados custos de sobrestadia. Para atender, portanto a essa crescente demanda, assim como ao aumento de capacidade decorrente dos

novos investimentos, foi proposto pela empresa a construção de um novo píer, para atracação de embarcações de granéis líquidos de até 55 mil TPB, ilustrado na figura a seguir:



Fonte: peça 52, p. 35.

16. O novo píer seria em área pública do Porto, até porque o terminal arrendado não possui área disponível que comporte a construção. Assim, o novo berço de atracação seria de uso compartilhado com outros terminais de graneis líquidos.

17. Já no que cabe ao **arcabouço normativo** aplicável, nos termos do Decreto 8.033/2013, que regulamente da Lei dos Portos (Lei 12.815/2013), os contratos de arrendamento podem ser prorrogados a critério do poder concedente e, nesta hipótese, deve haver adequada fundamentação acerca da vantagem da prorrogação em relação à realização de nova licitação para exploração da área pública (art. 19).

18. Indo além, a Portaria 530/2019, do Ministério da Infraestrutura, detalha que essa vantajosidade da prorrogação deverá ser avaliada sob a ótica qualitativa e atestada mediante análise dos seguintes aspectos (art. 68):

- I - eficiência e desempenho do arrendatário na prestação de serviços aos usuários do porto;*
- II - cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento;*
- III - cumprimento pelo arrendatário das normas regulatórias da Antaq;*
- IV - atratividade do plano de investimento, se houver; e*
- V - outros fatores considerados relevantes pelo poder concedente.”*

19. Além disso, ao examinar esses normativos em processo de acompanhamento sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, o TCU prolatou o Acórdão 1.446/2018-Plenário, contendo uma série de determinação a serem observada para aplicações desses dispositivos, dentre as quais, destaco:

*9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se abstenha de celebrar termos aditivos de adaptação ou, conforme o caso, termos aditivos de prorrogação, dos contratos de arrendamento vigentes às regras do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, contendo cláusulas que possibilitem:*

*9.1.2. a extensão do prazo de vigência máximo originalmente previsto, mediante prorrogação para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, desprovida de **análise que demonstre que a alternativa da licitação comprovadamente não se mostra a mais vantajosa, (...):***

(...)

9.1.3. a execução de investimentos na área comum do porto organizado, mediante reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do art. 42-A do Decreto 8.033/2013, desprovida **de análise prévia e fundamentada dos pressupostos que autorizam a modificação contratual no caso concreto**, em obediência ao princípio da motivação dos atos administrativos, (...):” destaquei.

20. Tendo em mente esse contexto fático e normativo, compulsando os autos, pude observar as manifestações da Codeba, da Antaq e do Ministério da Infraestrutura, todas favoráveis à prorrogação do contrato de arrendamento 24/2002.

21. Vale destacar que, relativamente às licitações portuárias, a Lei 12.815/2013 e o Decreto 8.033/2013 conferiram ao poder concedente a competência para o definir o planejamento setorial e fixar as diretrizes para a realização das concessões e arrendamentos, para conduzir e aprovar, sempre que necessário, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), e para celebrar contratos de concessão e arrendamento. A Antaq, por sua vez, recebeu a competência de realizar os procedimentos licitatórios a partir das diretrizes do poder concedente.

22. Nesse sentido, a **Codeba** informa, em síntese, que (peça 7. 24-26):

a) a arrendatária presta seus serviços aos usuários do porto com eficiência e desempenho esperados e cumpre regularmente a movimentação mínima contratual (MMC) de 900 mil toneladas por ano;

b) os investimentos propostos pela arrendatária visam suprir um déficit de capacidade de movimentação e de armazenagem de grãos líquidos mapeados pelo Plano Mestre e pelo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto de Aratu-Candeias/BA;

c) no PDZ, há previsão para que a área 23 (pleiteada para expansão) seja destinada a expansão de terminais de grãos líquidos e gasosos, sendo compatível o pleito com o planejamento de uso e ocupação do Porto;

d) a construção do novo píer em área comum do Porto de Aratu/BA resolverá um déficit operacional amplamente mapeado no Plano Mestre e no PDZ, sendo relevante para atendimento da demanda projetada e atendimento ao interesse público;

e) por outro lado, a Codeba alega ter restrições financeira para construir o píer com recursos próprios.

23. A **Antaq**, por sua vez, de forma sucinta, registou que a Ultracargo vem cumprindo suas obrigações contratuais de arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento 24/2002, assim como vem respeitando as normas regulatórias da Agência (peça 7, p. 26).

24. Já o **Ministério da Infraestrutura**, avaliou que (peça 7. 26-50):

a) a projeção de demanda para os produtos movimentados no Porto indica a expectativa de uma expansão da carga total no longo prazo, com crescimento da movimentação mais acelerado no curto prazo;

b) o Terminal atual possui capacidade de movimentação de 917 mil de toneladas ao ano e, após os investimentos propostos, poderá movimentar 1,974 milhões de toneladas ao ano;

c) há déficit de capacidade de cais no Porto para derivados de petróleo; em 2016, a demanda já estava acima da capacidade; para os anos futuros, as operações não ocorrerão sob os níveis de serviços adequado, ou seja, com tempo de espera máximo de 48 horas; o terminal de grãos líquidos de Aratu (TGL) opera próximo ao limite máximo de sua capacidade, com tempos de espera chegando a 12 dias;

d) O Plano Mestre também prevê uma séria de projetos no Porto de Aratu-Candeias/BA para a ampliação dos terminais de graneis líquidos e gasosos, com o aumento do parque de tancagem e da infraestrutura de acostagem;

e) o pedido em questão, de realização imediata de mais de R\$ 191 milhões de investimentos de fundo privado em infraestrutura portuária de armazenagem e acostagem, objetivando a segurança operacional e a melhoria dos níveis de serviço, é interessante sob a ótica da atual política pública do setor portuário, restando justificado o interesse público;

f) não existem outras propostas, até o presente momento, de investimentos em infraestrutura comum do Porto e a construção do novo píer possibilitará ganho de eficiência teórica de cerca de 62% nas operações do terminal;

*“IV - Em avaliação da compatibilidade das políticas públicas aplicáveis ao setor portuário, se pode observar que o pleito da empresa Tequimar (Ultracargo) se alinha fortemente à atual política nacional do setor portuário, podendo-se dizer que os pedidos de alteração apresentados pela arrendatária, os quais são cumulados com proposta de investimento para fins de incremento da capacidade, melhoria da eficiência portuária e melhor integração ao modal dutoviário, são meritórios no que concerne a política atualmente adotada pelo Ministério da Infraestrutura. Isso porque, do ponto de vista do planejamento setorial, as prorrogações contratuais de arrendamento portuários se mostram compatíveis com o interesse público de manutenção de explorações que, ao longo do tempo, tenham se mostrado eficientes em relação aos aspectos operacionais, ambientais, de segurança e concorrenciais. Insere-se, assim, a discricionariedade posta na conveniência e oportunidade do gestor público na prorrogação dessas avenças que podem ser a medida mais adequada para se alcançar os objetivos da política pública setorial;”.*

25. Com efeito, parece-me incontroverso o atendimento aos quesitos contidos Decreto 8.033/2013, no sentido de que a arrendatária vem prestando seus serviços com eficiência; cumprindo as obrigações contratuais ao longo da vigência do instrumento; assim como as normas regulatórias da Antaq; e há atratividade em seu plano de investimento.

26. Nesta Corte de Contas tem se consolidado o entendimento de que o controle externo exercido sobre os atos discricionários, notadamente das agências reguladoras, deve ser de segunda ordem, consistindo em um juízo de autocontenção sobre o mérito da atividade regulatória. Sobre esse tema, permito-me reproduzir interessante panorama traçado em recente monografia elaborada no âmbito da Pós-Graduação em Controle da Desestatização e da Regulação deste TCU<sup>1</sup>:

*“A expressão “controle de segunda ordem” foi construída pelo Ministro Benjamin Zymler, sendo que a primeira vez que aparece em julgado foi em 2004, por meio do Acórdão 1.703/2004 – TCU – Plenário, de relatoria do referido Ministro.*

(...)

*Sobre o assunto, o Ministro Relator, em seu Voto, ao defender primeiro a possibilidade de atuação do órgão em atividades finalísticas das agências reguladoras, mencionou que o advento das agências reguladoras estruturou novo modelo político-institucional para o Estado Brasileiro.*

*‘13. Superada a discussão sobre o mérito das determinações dirigidas à ANTT, **cumprir analisar a competência do TCU para expedir determinações relativas às atividades finalísticas das agências reguladoras.** Ressalto não haver dúvida quanto à competência desta Corte no que concerne à atuação da área-meio dessas entidades. Assim, não está em questão, por exemplo, a possibilidade de este Tribunal determinar a adoção de um procedimento referente a uma licitação para a aquisição de bens de consumo ou à concessão de uma determinada vantagem salarial aos servidores desses entes reguladores.*

---

<sup>1</sup> RAICK, David. Os limites para a atuação do Tribunal de Contas da União em face da discricionariedade regulatória das Agências Setoriais: Estudo sobre o alcance da acepção da expressão “controle de segunda ordem”. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

14. *Essa análise deve considerar que o advento dos entes reguladores integrou um novo arranjo político-institucional, decorrente de uma reforma do Aparelho do Estado Brasileiro que buscou redimensionar o papel da Administração Pública na prestação de serviços públicos. Naquela época, o Estado diminuiu sua função de prestador direto desses serviços na mesma proporção em que incrementou sua função regulatória. Por via de consequência, as agências reguladoras foram dotadas de maior autonomia financeira, administrativa e patrimonial em relação aos demais órgãos e entidades públicas.’ (grifou-se).*

(...)

*Nesse sentido, o Relator diferencia a atuação do TCU a depender do tipo ato praticado pela agência reguladora: ato vinculado e discricionário. Estabelece que ao TCU competiria determinar em casos de irregularidades em atos vinculados, enquanto em atos discricionários, **se praticados de forma motivada e em atendimento ao interesse público, restaria ao Tribunal recomendar o que considerar.***

*‘31. Finalmente, ressalto que, no exercício do controle externo das concessões de serviços públicos, o TCU se defronta com dois tipos de atos praticados pelas agências reguladoras: os vinculados e os discricionários. Quando os atos supostamente irregulares forem do primeiro tipo, ou seja, quando as entidades reguladoras tiverem violado expressa disposição legal, o Tribunal pode determinar a esses entes que adotem as providências necessárias à correção das irregularidades detectadas. Por outro lado, **quando se tratar de atos discricionários, praticados de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, esta Corte de Contas pode unicamente recomendar a adoção de providências consideradas por ela mais adequadas.** Afinal, nessa última hipótese, a lei conferiu ao administrador uma margem de liberdade, a qual não pode ser eliminada pelo Tribunal de Contas da União.*

*32. Contudo, caso o ato discricionário sob enfoque contenha vício de ilegalidade, esta Corte de Contas será competente para avaliá-lo e para determinar a adoção das providências necessárias ao respectivo saneamento, podendo, inclusive, determinar a anulação do ato em questão.’*

27. Destarte, apesar de não estamos tratando exatamente de um ato regulatório de agência, entendo plausível aplicar este entendimento ao caso concreto. Estamos diante de ato discricionário devidamente motivado do poder público concedente.

28. Não verifico ilegalidade nos atos perpetrados pelo Ministério da Infraestrutura, uma vez que a vantagem da prorrogação, com o adensamento de área e a realização de investimentos em área comum do Porto de Aratu/BA está amplamente demonstrada nos pareceres técnicos que compõem estes autos, em consonância com os ditames do art. 6º, § 6º, da Lei 12.815/2013, do art. 19 do Decreto 8.033/2013 e do art. 68 da Portaria 530/2019.

29. Ainda assim, adentrando ao mérito da prorrogação contratual, são muitos os pontos favoráveis ao pleito da arrendatária. Os investimentos serão de quase R\$ 250 milhões, a serem realizados em curto prazo, e propiciarão relevante melhoria na eficiência portuária, com a redução dos prazos de sobrestadia que já vem impactando o Porto de Aratu/BA. As externalidades positivas extrapolam ainda o âmbito contratual, haja vista que o rápido incremento das atividades portuárias resulta, invariavelmente, na geração de empregos e no aumento da arrecadação tributária.

30. Por outro lado, caso se tome a decisão de não prorrogar o contato e realizar nova licitação dessas áreas, assim como para a construção do novo píer, sabe-se que a estruturação de projetos desse porte demanda considerável tempo.

31. Ainda, a arrendatária certamente conta com contratos de longo prazo para movimentação de cargas e, no caso da realização de nova licitação para ingresso de um novo entrante, cria-se certamente um ambiente negocial de incerteza, com provável impacto negativo na realização das atividades comerciais do terminal.

32. Relembro que, por meio do Acórdão 2711/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, esta Corte julgou interessantíssima auditoria operacional que teve por objeto avaliar o modelo de exploração da atividade portuária nos portos públicos brasileiros, em comparação ao modelo de exploração de terminais privados.

33. A Lei 12.815/2013 definiu que os terminais de uso privado (TUPs) serão instalados em áreas localizadas fora do porto organizado, cuja exploração será realizada mediante autorização, a qual será formalizada por meio da celebração de contrato de adesão.

34. Assim, a auditoria demonstrou a tendência, a partir do marco regulatório, de aumento da participação de TUPs no setor portuário brasileiro.

*“Dados atualizados, de maio de 2020, contam que foram investidos R\$ 34,28 bilhões de reais em 112 novos terminais privados e mais R\$ 4,6 bilhões em 18 ampliações e alterações de perfil, totalizando R\$ 38,9 bilhões, enquanto, das 159 áreas projetadas pelo Governo Federal para arrendamento, apenas 21 foram licitadas e adjudicadas somando um total de R\$ 3,6 bilhões.”*

35. Os auditores registraram ainda que o prazo estimado para a realização de um arrendamento é em torno de 28 meses, enquanto a autorização leva em média 16 meses. Como comparação, destacam que, no Porto de Houston 90% das licitações são concluídas entre 4 e 8 meses.

36. Além disso, consignaram os elevados custos relacionados à grande complexidade da modelagem dos EVTEAs e dos procedimentos licitatórios. A unidade de auditoria trouxe como exemplo o leilão 01/2019, para o arrendamento da área denominada STS20 no Porto de Santos. A modelagem considerou como custos do projeto R\$ 247.854,93 (pelo leilão) e R\$ 366.418,42 (pelos estudos), sem falar no custo de oportunidade e no custo de transação que também impactam na decisão do investidor.

37. Ante essas informações, o eminente Relator avaliou que:

*“35. Evidente, pois, que rigorosas exigências para arrendamento acabam por afastar o investidor, que abdica das facilidades intrínsecas ao condomínio portuário, como acesso às instalações e à infraestrutura, compartilhamento de riscos com o Poder Público e carteira de clientes, em busca do processo mais simplificado de autorização de TUPs.*

*36 Dentre as possíveis causas apontadas no relatório de auditoria, destacou-se a complexidade e morosidade do processo de arrendamento em relação ao processo de autorização, associado ao fato de que, na prática, os terminais em portos públicos muito se assemelhavam aos terminais privados no que tange às cadeias logísticas, produtivas ou de serviços.”*

38. Ante o exposto, reafirmo que não identifique ilegalidade nos atos tendentes a demonstrar a vantajosidade da prorrogação do contrato de arrendamento 24/2002, motivo pelo qual, voto pela adoção das propostas ofertadas pela AudPortoFerrovia e endossadas pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de fevereiro de 2024.

JORGE OLIVEIRA  
Ministro

## VOTO COMPLEMENTAR

Em apreciação, o acompanhamento do pleito de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 e expansão de área referente ao terminal arrendado à Ultracargo Logística S/A. no Porto de Aratu/BA para movimentação e armazenagem de graneis líquidos. Atualmente, o arrendamento em questão possui área de 84.421 m<sup>2</sup>, sendo complementada por uma área retroportuária, também de titularidade da empresa Ultracargo, regida pelo Contrato de Arrendamento 44/2001, que foi prorrogado por mais 15 anos em 2016.

2. Na sessão ordinária do dia 5/7/2023, o Ministro Walton Alencar Rodrigues pediu vista dos presentes autos, tendo o processo voltado à pauta para discussão e votação no dia 20/9/2023. Desde já, agradeço as contribuições oferecidas pelo nobre Revisor, que certamente ampliarão o debate sobre o tema e tornarão a decisão desta Corte mais robusta.

3. Em síntese, consta do voto revisor a existência de três sérios entraves ao prosseguimento da prorrogação contratual nos moldes pleiteados: I) acréscimo expressivo de área do arrendamento sem a realização de licitação ou chamamento público; II) ausência de requisitos necessários à realização de investimentos fora da área arrendada; e III) ausência de comprovação de que a prorrogação com a ampliação da área seria mais vantajosa que a realização de licitação para arrendamento da nova área.

4. **Quanto ao acréscimo de área arrendada sem licitação ou chamamento público**, o ilustre Revisor aponta que o arrendamento de bens e instalações portuárias somente pode ser efetivado mediante contrato precedido de licitação, nos termos do art. 5º-B, *caput*, da Lei 12.815/2023, salvo no caso de haver um único interessado nessa exploração, consoante o parágrafo único do referido artigo.

5. No caso ora em análise, a meu ver, a pleiteada expansão da área do arrendamento está sendo regida pelo §6º do art. 6 da Lei 12.815/2013 e não pelo mencionado art. 5º-B, como é possível observar:

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

§6º O poder concedente poderá **autorizar, mediante requerimento do arrendatário, na forma do regulamento, expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária.** (grifos meus)

6. A Lei 12.815/2013, portanto, permite que o gestor possa autorizar pleito de expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado desde que, em contrapartida, a medida implique no aumento da eficiência portuária.

7. **Considerando que a arrendatária foi a vencedora do certame realizado em 2002 referente à área do Contrato 24/2002 e que a Lei a qual rege esse contrato, Lei 12.815/2013, permite a expansão para área contígua dentro da poligonal do porto, não verifico ilegalidade no pedido formulado pela Ultracargo, sendo indispensável, todavia, avaliar se o requerimento ensejará no aumento da eficiência na operação portuária.**

8. Não discordo que salta aos olhos o pleito de aumento em quase 50% da área objeto do Contrato 24/2002, no entanto, os investimentos propostos pela arrendatária na nova área responderão pelo incremento de capacidade estática de tancagem em pouco mais de 10% até 2026 e de 22% após a conclusão, em 2028, da 2ª fase dos investimentos previstos, conforme tabela abaixo (peça 20, p.2):

Complexo Portuário	Terminal	Antes da alteração do perfil de carga		Depois da alteração do perfil de carga					
		Capacidade Estática (m <sup>2</sup> ) 2022	Participação de mercado (%)	Capacidade Estática (m <sup>2</sup> ) 2024 (FASE 1 - TEQUIMAR)	Participação de mercado (%)	Capacidade Estática (m <sup>2</sup> ) 2026 (PORTO SUL)	Participação de mercado (%)	Capacidade Estática (m <sup>2</sup> ) 2028 (FASE 2 - TEQUIMAR)	Participação de mercado (%)
Salvador e Aratu-Candelas	Tequimar (Ultracargo)	218.190	21,38%	242.190	23,18%	242.190	17,30%	267.190	18,75%
Salvador e Aratu-Candelas	Vopak	108.131	10,59%	108.131	10,35%	108.131	7,73%	108.131	7,59%
Salvador e Aratu-Candelas	Braskem	15.000	1,47%	15.000	1,44%	15.000	1,07%	15.000	1,05%
Salvador e Aratu-Candelas	Terminal Marítimo Dow (TUP)	41.015	4,02%	41.015	3,93%	41.015	2,93%	41.015	2,88%
Salvador e Aratu-Candelas	Temadre - Parque do Mirim (TUP)	304.731	29,85%	304.731	29,17%	304.731	21,77%	304.731	21,39%
Salvador e Aratu-Candelas	Temadre - Parque Maria Quitéria (TUP)	37.273	3,65%	37.273	3,57%	37.273	2,66%	37.273	2,62%
Salvador e Aratu-Candelas	Temadre - Parque do Suape (TUP)	296.431	29,04%	296.431	28,37%	296.431	21,18%	296.431	20,81%
Complexo Portuário de Ilheus	Porto Sul	0	0,00%	0	0,00%	354.880	25,35%	354.880	24,91%
<b>TOTAL</b>		<b>1.020.771</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.044.771</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.399.651</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.424.651</b>	<b>100,00%</b>

Tabela 3: Participação de mercado para grãos líquidos na hinterlândia do terminal Tequimar  
Fonte: Elaboração própria

Fonte: peça 20, p.2

9. Essa tabela indica também que hoje a Ultracargo participa com 21% do mercado de tancagem, que atualmente ela não é a maior detentora de capacidade estática do porto e que, após 2028, haverá um equilíbrio entre os três maiores parques de tancagem do Porto de Aratu/BA.

10. Com isso em mente, a despeito do aumento considerável de área, verifica-se que os investimentos serão realizados com o objetivo de aumentar a atividade fim da empresa (eficiência portuária), alinhado ao que determina o art. 6º, §6º, da Lei de Portos. Não se trata, portanto, de simples expansão territorial ou de contrapartida em troca entre áreas dentro de porto público.

11. Outro aspecto merece ser ressaltado: a análise da viabilidade da licitação das áreas adjacentes (áreas 4 e 7 do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Aratu/BA), que remanesçam disponíveis após a expansão de metade da área 23 para o Contrato 24/2002.

12. O extinto Ministério da Infraestrutura destacou a similaridade entre as áreas que restarão no entorno do terminal (104.520 m<sup>2</sup>) com a sua área após a expansão pleiteada (125.279 m<sup>2</sup>), permitindo concluir que:

- 12.1. a área expandida e a área remanescente possuem metragens similares;
- 12.2. a capacidade instalada de ambas permitiria concorrência entre atores de mercado; e
- 12.3. as áreas que restarão desocupadas após a expansão não seriam inviáveis economicamente de serem licitadas.

13. Concluo esse tópico realçando que, de fato, causa espécie o relevante incremento de área no Contrato 24/2002, todavia, ao compulsar a legislação vigente do setor portuário e em face da motivação apresentada pelo órgão concedente, não vislumbro haver ilegalidade na prorrogação contratual pretendida a ponto de o Tribunal ter que determinar a realização de licitação.

14. **No que se refere aos requisitos para realização de investimentos fora da área arrendada**, trago à baila o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de lavra do Min. Bruno Dantas, que tratou do tema:

92. Perfilho das conclusões consignadas pela SeinfraPortoferrovia sobre a possibilidade de autorização para realização de investimento em área comum do porto organizado, mediante reequilíbrio econômico-financeiro da avença, desde que observadas determinadas condições.

**93. Não me parece existir óbice à possibilidade de autorizar o arrendatário a realizar investimentos em áreas comuns dos portos públicos, desde que essa medida seja adotada com as devidas cautelas, harmonizando-a com princípios e regras que regem a prestação de serviços públicos, o dever constitucional de licitar, as competências originárias do administrador portuário, a economicidade e o planejamento.**

(...)

99. Para além desses riscos destacados nos ditos documentos, entendo que alguns outros aspectos precisam ser levados em consideração da elaboração desse regulamento.

100. Em muitos casos, os atuais contratos não contarão com os ditos limites objetivos. Portanto, é de suma importância que eventual regulamentação fixe limites objetivos com o intuito de evitar a descaracterização do objeto e comportamentos oportunistas de arrendatários que identifiquem vantagem em realizar esse tipo de investimento em detrimento da regular prestação do serviço. **Ou seja, há que se assegurar alguma relação de proporcionalidade entre os valores envolvidos na concessão e os investimentos adicionais que serão outorgados ao concessionário.**

101. **Imprescindível também o estabelecimento de critérios que permitam aferir se o arrendatário está em dia com os seus investimentos ordinários, bem como com as suas metas de qualidade na prestação do serviço e de movimentação, por exemplo.** Não é razoável autorizar e remunerar novos investimentos quando não foram feitos nem mesmo os investimentos inicialmente pactuados.

102. Também me parece razoável **que os investimentos a serem realizados pelo arrendatário guardem no mínimo alguma relação, ainda que indireta, com o serviço por ele prestado.** Vale dizer, tais investimentos adicionais devem ser um meio para a melhoria da prestação do serviço que está a cargo daquele concessionário.

103. Deve-se, ainda, **vedar a utilização desse instituto combinado com a extensão do prazo contratual, visto que careceria de razoabilidade utilizar do instituto da prorrogação contratual além dos limites inicialmente previstos como forma de reequilibrar um investimento em área comum do porto.**

104. Outro ponto é que essa “carteira de projetos” deve estar previamente formalizada em documento de planejamento da autoridade portuária, como forma de institucionalizar o componente planejamento nesse processo.

105. Deve ser avaliada também a possibilidade e a conveniência de se delimitarem marcos temporais para a inclusão desse tipo de investimento. No setor de concessões rodoviárias, por exemplo, as regras atuais delimitam a inclusão de novos investimentos às revisões quinquenais, o que facilita a regulação e o controle e induz a melhoria dos mecanismos de planejamento.

106. Como registrei na seção anterior deste voto, atenção especial deve ser dada à avaliação dos custos desses investimentos, uma vez que o concessionário será remunerado por preços que não passaram pelo crivo da competição e, sob uma perspectiva econômica, terá incentivos para inflar

(...)

**111. Por fim, diante de todas essas considerações, restou claro que para a inclusão de investimentos em áreas comuns é imprescindível a análise do caso concreto e robusta fundamentação, em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos.** Nesse sentido, deve-se proferir determinação para que o MTPA se abstenha de celebrar termo de adaptação incluindo essa hipótese em caráter genérico nos contratos vigentes. (grifos meus)

15. Extrai-se do excerto do citado voto que a inclusão de investimento em áreas comuns deve ser analisada no caso concreto com base na fundamentação elaborada pelo órgão concedente, em especial quanto à aderência às preocupações expostas nos parágrafos 100 a 106 do voto do Min. Bruno Dantas, positivadas no item 9.1.3., e subitens, do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário. Como se observa, a AudPortoFerrovia avaliou todos os itens no seguinte trecho do relatório:

### III.1. Análise da AudPortoFerrovia

213. Na Nota Técnica 101/2021/CGPD/DGCO/SNPTA (peça 7) é possível identificar a análise realizada pelo poder concedente quanto ao atendimento dos requisitos dispostos no item 9.1.3 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

214. Quanto ao subitem 9.1.3.1, qual seja, a exigência de identificação de fato superveniente não previsto inicialmente na avença, não decorrente de culpa do contratado, para a autorização da realização de investimento em área comum, foram listados diversos fatores pelo Ministério.

215. Segundo a pasta (peça 7, p. 14), **há uma importância relevante na construção do novo berço para proporcionar redução no tempo de espera e aumento na qualidade dos níveis de**

**serviços. No caso específico do TGL no porto de Aratu/BA, uma parte significativa da movimentação de cargas realizadas é de químicos e corrosivos de tipos variados.** Essa enorme variedade de produtos, bem como suas consignações, demandam a utilização de navios de menor porte, com tanques menores, fazendo com que os produtos sejam bombeados por dutos com menor diâmetro. Isso, de acordo com o Ministério, faz com que sejam observadas baixas consignações e produtividades menores do que em portos que movimentam menor variedade de produtos.

216. Diante disso, a empresa arrendatária teria indicado não ser possível aumento da movimentação no TGL simplesmente realizando alterações que pudessem proporcionar maiores produtividades dos berços. Tal fato teria sido comprovado com a verificação de que as operações no terminal vinham sendo realizadas de forma adequada e sem que fosse possível visualizar margem para aumento da produtividade média.

217. Como os berços do porto já vinham operando acima de sua capacidade adequada, proporcionando elevados tempos de espera, mostrou-se necessária a implantação da estrutura de novo píer para suprir os gargalos. O investimento proposto, portanto, solucionaria a questão relacionada a esses déficits e, por se tratar de investimento de responsabilidade da autoridade portuária, não haveria como se concluir serem decorrentes de culpa do contratado os problemas identificados.

218. Quanto ao subitem 9.1.3.2 do acórdão, o Ministério destacou (peça 7, p. 15) que o Contrato de Arrendamento 24/2002 define como obrigação contratual a realização de investimentos mínimos programados em bens reversíveis de 4% ao ano sobre o ativo imobilizado, para mera manutenção do patrimônio, sem previsões de suporte a eventuais crescimentos de capacidade. Assim, entendeu a pasta que não estaria alocando ao arrendatário o risco relativo à solução de problemas de capacidade enfrentados pelo porto de Aratu/BA.

219. No que se refere ao subitem 9.1.3.3 do decisum, foi ressaltado (peça 7, p. 15) que o plano de investimentos apresentado pela arrendatária propôs a construção de novo píer para granéis líquidos, estando tal investimento claramente relacionado com as atividades constantes do contrato original, quais sejam, a armazenagem e a movimentação de granéis líquidos.

220. Quanto ao subitem 9.1.3.4 do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário, o Ministério oficiou a autoridade portuária, que se manifestou no sentido de que a implementação do píer não traria qualquer prejuízo ao uso público da infraestrutura comum do porto (peça 7, p. 43).

221. Por sua vez, o subitem 9.1.3.5 do decisum determinou que fosse realizada avaliação e aprovação prévia do projeto e do orçamento da obra a ser realizada, assegurando que o reequilíbrio decorrente da realização de investimentos ocorresse a preços de mercado. Conforme destacado na seção anterior desta instrução, não havia sido visualizada inicialmente a análise dos itens do Capex relativos à implantação do píer.

222. Contudo, em sede de comentários dos gestores a Antaq apresentou a Nota Técnica 71/2023/GPO/SOG (peça 46) e a Nota Técnica 10/2023/SOG (peça 47). Nesses documentos é possível verificar a análise dos itens mais relevantes do Capex estimado na modelagem da prorrogação. Apesar de não ter sido visualizada a correção dos estudos e dos documentos jurídicos para o valor estimado pela agência, entende-se que a seção anterior da presente instrução já tratou do tema, deixando-se de propor novo encaminhamento.

223. Finalmente, quanto à exigência do subitem 9.1.3.6 de que fosse exposta motivação, pela autoridade portuária, de que a realização de investimentos pelo arrendatário naquele caso é solução mais adequada do que sua execução pela própria autoridade, assim se manifestou o Ministério (peça 7, p. 25):

Em continuidade à sua manifestação, ainda de acordo com a Autoridade Portuária, para a realização da construção de um píer pelo Poder Público, seria necessário utilizar o orçamento de investimento, recurso público altamente escasso, que dependeria de aprovação do Ministério da Economia. Por outro lado, os recursos financeiros da iniciativa privada estão disponíveis, e considerando a necessidade de melhorar o desempenho operacional das

movimentações de granéis líquidos o mais rápido possível, entendeu a Codeba que o mais adequado seria a execução do investimento pela arrendatária.

**224. Nota-se que quase a totalidade dos itens do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário foram enfrentados pelo poder concedente quando de sua manifestação acerca do pleito de prorrogação do Contrato 24/2002. Contudo, a questão relativa à aplicação dos valores de Capex conforme estimativas realizadas pela Antaq não se mostrou presente. (grifos meus)**

16. Conclui-se, no presente caso, que os documentos acostados nos autos indicam que o investimento no píer guarda proporcionalidade com os valores envolvidos na concessão, o arrendatário encontra-se em dia com seus investimentos, a construção possui relação com o serviço prestado, não será utilizado como fundamento para extensão além do permitido do prazo contratual e foi previsto no Plano de Zoneamento (PDZ) do Porto de Aratu/BA aprovado.

17. Especificamente em relação à identificação do fato superveniente não previsto inicialmente na avença e que não seja decorrente de culpa do contratado (item 9.1.3.1. do Acórdão 1446/2018-TCU-Plenário), entendo que, no caso em questão, o gargalo operacional do píer se trata de fato desconhecido **à época da celebração do contrato**, que o impediu de ser, de alguma forma tratado na avença. Ou seja, aos olhos do contrato de arrendamento firmado em 2002, a necessidade de construção de novo píer é um fato superveniente não previsto inicialmente e não decorrente de culpa do arrendatário.

18. Pertinente fazer a diferenciação entre o fato ser superveniente em relação ao contrato, tratado no parágrafo anterior, e em relação ao conhecimento do evento pela autoridade portuária.

19. Sob o enfoque da gestão portuária, por óbvio, o estrangulamento das operações de carga e descarga dos líquidos na região não pode ser considerada um fato superveniente. Tanto era de conhecimento que a sua construção foi incluída no planejamento do porto, o PDZ.

20. Dessa forma, ainda que a necessidade de construção do píer tenha decorrido do crescimento natural do porto e que, portanto, era de conhecimento dos principais atores que atuam lá, esse gargalo não foi previsto e tampouco tratado na matriz de risco do contrato de arrendamento no momento da assinatura há mais de 20 anos. Trata-se, dessa forma, de um fato superveniente para o contrato, mas não para a autoridade portuária. Diferentemente seria se, logo após a assinatura da prorrogação contratual ordinária, o arrendatário pleiteasse a construção do píer em troca de novo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Casos assim devem ser prontamente rechaçados.

21. Nota-se que, por constar do planejamento institucionalizado da autoridade portuária, a realização desse investimento na área comum do porto atende à preocupação externada no item 104 do voto condutor do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário (Min. Bruno Dantas).

22. Portanto, à exceção dos valores do *Capex* que é objeto de minha proposta de determinação, a totalidade dos itens do Acórdão 1.446/2018-TCU-Plenário foi enfrentada pelo poder concedente.

23. Antes de concluir o tópico, conforme extensamente defendido em meu voto, entendo que a avaliação dos custos dos investimentos (*Capex*) propostos deve ser rigorosa de forma a mitigar os riscos de adoção de soluções técnicas antieconômicas, custos sobreavaliados e quantitativos artificialmente elevados. Aparentemente, a Agência reguladora não tem entendido dessa forma. **Por essa razão, propus determinação para que os valores ajustados constem do termo aditivo dessa prorrogação, assim como cientificar, novamente, à Antaq acerca da relevância dessa análise para todos os processos de prorrogação de arrendamentos.**

24. **Sobre a demonstração da vantajosidade da prorrogação em relação a realização de nova licitação**, verifico que o art. 68 da Portaria-Minfra 530/2019, transcrito a seguir, estabelece os requisitos para a prorrogação dos contratos de arrendamento portuário:

Art. 68. São requisitos para a prorrogação de contratos de arrendamento portuário:

I - cláusula no contrato de arrendamento que autorize a prorrogação, respeitado o limite máximo de vigência previsto na legislação;

II - **justificativa da vantajosidade da prorrogação em relação a uma nova licitação;**

III - aprovação do plano de investimentos pelo poder concedente, quando houver; e

IV - a aprovação do EVTEA pela Antaq.

Parágrafo único. A **vantajosidade da prorrogação** será avaliada sob a ótica qualitativa e será atestada mediante análise dos seguintes aspectos:

I - eficiência e desempenho do arrendatário na prestação de serviços aos usuários do porto;

II - cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento;

III - cumprimento pelo arrendatário das normas regulatórias da Antaq;

IV - atratividade do plano de investimento, se houver; e

V - outros fatores considerados relevantes pelo poder concedente. (grifos nossos)

25. Fica patente o pronto cumprimento dos incisos I, III e IV do art. 68 da Portaria MInfra 530/2019.

26. Quanto ao inciso II da citada Portaria, que trata da justificativa da vantajosidade da prorrogação em relação a uma nova licitação, destaco o parágrafo único do art. 68, o qual ressalta que a “vantajosidade da prorrogação será avaliada sob a ótica qualitativa”.

27. Peço vênias ao Ministro Revisor para discordar da afirmação de “que o exame levado a cabo pelo MInfra não logrou demonstrar ser vantajosa a prorrogação, mormente porque se limitou a examinar o desempenho da arrendatária”. Isso porque todos os aspectos listados nos incisos do parágrafo único do art. 68 da Portaria MInfra 530/2019 foram verificados, conforme destacado no seguinte trecho da instrução da unidade técnica:

23. Em sua manifestação (peça 7, p. 47), o MInfra destacou que a avaliação **qualitativa foi feita mediante análise da eficiência e desempenho da arrendatária na prestação de serviços aos usuários do porto, do cumprimento das obrigações contratuais do arrendatário ao longo da vigência do contrato de arrendamento e das normas regulatórias da Antaq, bem como da atratividade do plano de investimentos**. A análise, portanto, centrou-se nos aspectos definidos no art. 68, parágrafo único, da Portaria-MInfra 530/2019.

28. Além de ter cumprido o indicado na mencionada Portaria, por se tratar de avaliação sob a ótica qualitativa, e não teria como ser diferente, tenho em mente que tais aspectos sempre apresentarão alto grau de subjetividade do gestor, não cabendo ao Tribunal, em respeito à discricionariedade conferida ao gestor público, adentrar no mérito de cada motivação elaborada pela Agência Reguladora ou pelo Ministério responsável, **salvo se eivada de irregularidade**.

29. Importante mencionar que o TCU pode determinar medidas corretivas a ato praticado na esfera de discricionariedade das agências reguladoras, desde que viciado em seus requisitos, a exemplo da inexistência do motivo determinante e declarado. Não me parece que tenha sido o caso.

30. Como se observou, existe motivação suficiente e razoável para a tomada de decisão, motivo pelo qual o Tribunal deve acatar e respeitar a escolha do gestor. **Respeitar esse espaço não significa reconhecer que a proposta apresentada é a mais eficiente para a gestão portuária, que somente poderá ser avaliada após longo período**.

31. **Assim, diante de uma opção regulatória razoável e motivada, este Tribunal deve depositar confiança na escolha realizada pelos agentes competentes.**

32. Para finalizar esse voto complementar, no presente caso não verifiquei ilegalidades na condução do procedimento pelo Poder Concedente, tendo em vista que as decisões foram tomadas dentro da esfera de discricionariedade conferida ao gestor.

Feitas essas considerações, pedindo *vêni*as ao Nobre Revisor por discordar dos argumentos apresentados em seu voto, ratifico o teor do voto e da minuta de Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 148/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.048/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.1. Revisor: 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: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização, por meio de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002 e expansão de área, referente a terminal arrendado à empresa Terminal Químico de Aratu (Tequimar), atualmente denominada Ultracargo Logística S/A., no Porto de Aratu/BA, para movimentação e armazenagem de granéis líquidos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e diante do voto de desempate proferido pelo Presidente do Tribunal em exercício, em:

9.1. 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 formalização do termo aditivo de prorrogação do Contrato de Arrendamento 24/2002, realize a atualização dos estudos e demais documentos jurídicos para que seja considerada a estimativa de *Capex* realizada pela agência, em obediência ao art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e ao art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019;

9.2. dar ciência à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que:

9.2.1. a ausência de análise dos custos unitários e dos quantitativos dos elementos materialmente mais significativos de itens do *Capex* de EVTEAs infringe o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019;

9.2.2. a não aplicação do valor decorrente dessas análises nos estudos e documentos jurídicos anteriormente à formalização de uma prorrogação contratual infringe o art. 19, § 2º, do Decreto 8.033/2013 e o art. 77 da Portaria-MInfra 530/2019.

9.3. informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq acerca desta deliberação, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 4/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0148-04/24-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros que votaram na sessão do dia 1º/11/2023: Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.3. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.4. Ministro que proferiu o voto de desempate: Vital do Rêgo (em exercício da Presidência na sessão do dia 1º/11/2023).

13.5. Ministro presente que não participou da votação: Benjamin Zymler.

13.6. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral