

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 009.004/2025-4

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP;
Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. IN TCU 81/2018. TERMINAL DESTINADO À MOVIMENTAÇÃO DE GRANEIS SÓLIDOS MINERAIS, ESPECIALMENTE FERTILIZANTES, NO PORTO ORGANIZADO DE ITAQUI/MA. CLÁUSULA RESTRITIVA À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS JÁ ATUANTES NO COMPLEXO PORTUÁRIO. RECOMENDAÇÃO PRÉVIA À PUBLICAÇÃO DO EDITAL.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/92, excerto da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 69) cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 70 e 71).

“INTRODUÇÃO

- 1. Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, localizado no Porto Organizado do Itaqui/MA, administrado pela Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.*
- 2. A análise destes autos é regida pelo rito estabelecido na Instrução Normativa-TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.*

EXAME TÉCNICO

I. Documentação encaminhada ao TCU

- 3. A documentação acerca do arrendamento foi encaminhada pelo Poder Concedente, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), por meio do Ofício 140/2025/AECI-MPOR, de 28/5/2025 (peça 2), a qual compreende:*
 - a) Despacho Decisório 21/2025/SNP-MPOR do Secretário Nacional de Portos (peça 4), que aprova o Ato Justificatório e o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), acompanhando o Despacho 307/2025/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, no mesmo sentido, do Diretor de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias (peça 6);*
 - b) Ato Justificatório da licitação, constante da Nota Técnica 42/2025/CGMO-DNOPMPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 5);*
 - c) Minuta de edital (peça 8) e contrato (peça 7) do certame;*

d) Acórdão-Antaq 298/2025, que aprovou a análise das contribuições da audiência pública no âmbito do Processo 50300.018889/2024-51 (peça 9), juntamente com seu relatório (peça 10);

e) IQI16_EVTEA - Diretrizes e premissas do projeto (peça 13);

f) IQI16_EVTEA - Seção A – Apresentação (peça 14);

g) IQI16_EVTEA - Seção B – Estudo de Mercado (peça 15);

h) IQI16_EVTEA - Seção C – Engenharia (peça 16);

i) IQI16_EVTEA - Seção D – Operacional (peça 17);

j) IQI16_EVTEA - Seção E – Ambiental (peça 18);

k) IQI16_EVTEA - Seção F – Financeiro (peça 19);

l) Planilha financeira do EVTEA em excel, intitulada IQI16_EVTEA-Seção FFinanceiro_V1 (item não digitalizável da peça 19); e

m) Respostas às Contribuições da Consulta Pública 17/2024-Antaq sobre o certame do IQI16 (peça 21).

4. Na instrução de peça 28, a unidade técnica entendeu suficientes essas informações para o início da fiscalização, bem como sugeriu o seguinte escopo:

a) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade, especialmente no que tange à restrição de participação no certame contida no item 12.3 da minuta de edital;

b) aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA; e

c) razoabilidade e coerência dos investimentos (Capex) e dos custos operacionais (Opex).

5. Trata-se de escopo reduzido em relação ao normalmente examinado em processos dessa espécie. Isso se justifica pelas características do projeto (área madura e atividade de menor complexidade em termos de instalações) e pelo investimento total projetado, de magnitude não tão expressiva quando comparado a outros estudos submetidos à apreciação do Tribunal.

II. Visão geral

I.2 Visão geral do Porto do Itaqui

6. O referido porto marítimo está localizado no município de São Luís/MA, na Baía de São Marcos, e suas atividades tiveram início em julho de 1974. Está dentro do Complexo Portuário de Itaqui, do qual também fazem parte o Terminal de Uso Privado (TUP) Alumar, o Terminal Portuário de São Luís e o Terminal Marítimo de Ponta da Madeira.

7. O Porto Organizado de Itaqui está situado na Região Metropolitana da Grande São Luís, distando cerca de 11 km a oeste da capital maranhense. A Figura a seguir apresenta a localização e a poligonal que delimita a área do Porto Organizado.

8. Por meio do Convênio de Delegação de Competência 16/2000, a EMAP recebeu autonomia para administrar contratos de exploração de áreas do Porto Organizado do Itaqui, bem como realizar os procedimentos para sua licitação. Com a medida, a gestão dos arrendamentos de instalações portuárias, que antes eram definidos pela Secretaria Nacional de Portos do MPor, passaram a ser geridos pela própria empresa pública.

9. No que concerne aos acessos portuários, o Porto do Itaqui é atendido de forma terrestre pelos modais rodoviário, por meio das rodovias BR-135 e BR-222, e ferroviário, mediante as Ferrovias Transnordestina Logística S.A. (FTL), Estrada de Ferro Carajás (EFC) e Norte Sul - Tramo Norte (FNSTN).

10. Em relação ao acesso aquaviário, o canal de acesso é constituído por via marítima localizada na Baía de São Marcos, com 55 milhas náuticas (cerca de 102 km) de extensão na direção nordeste-sudoeste e largura de 1.000 m em quase toda sua extensão.

11. O Complexo Portuário possui ligação com hidrovias formada por três rios navegáveis: Mearim, Grajaú e Pindaré. Contudo, essas hidrovias são empregadas exclusivamente por pequenas embarcações de madeira, autopropulsadas e de até 15 toneladas, não sendo relevantes para a navegação comercial e para o transporte de passageiros.

12. O Porto do Itaqui tem à disposição nove berços destinados a cargas gerais e granéis sólidos e líquidos, sendo o Berço 99 o mais recente, inaugurado em 2022, conforme demonstrado na foto de satélite a seguir.

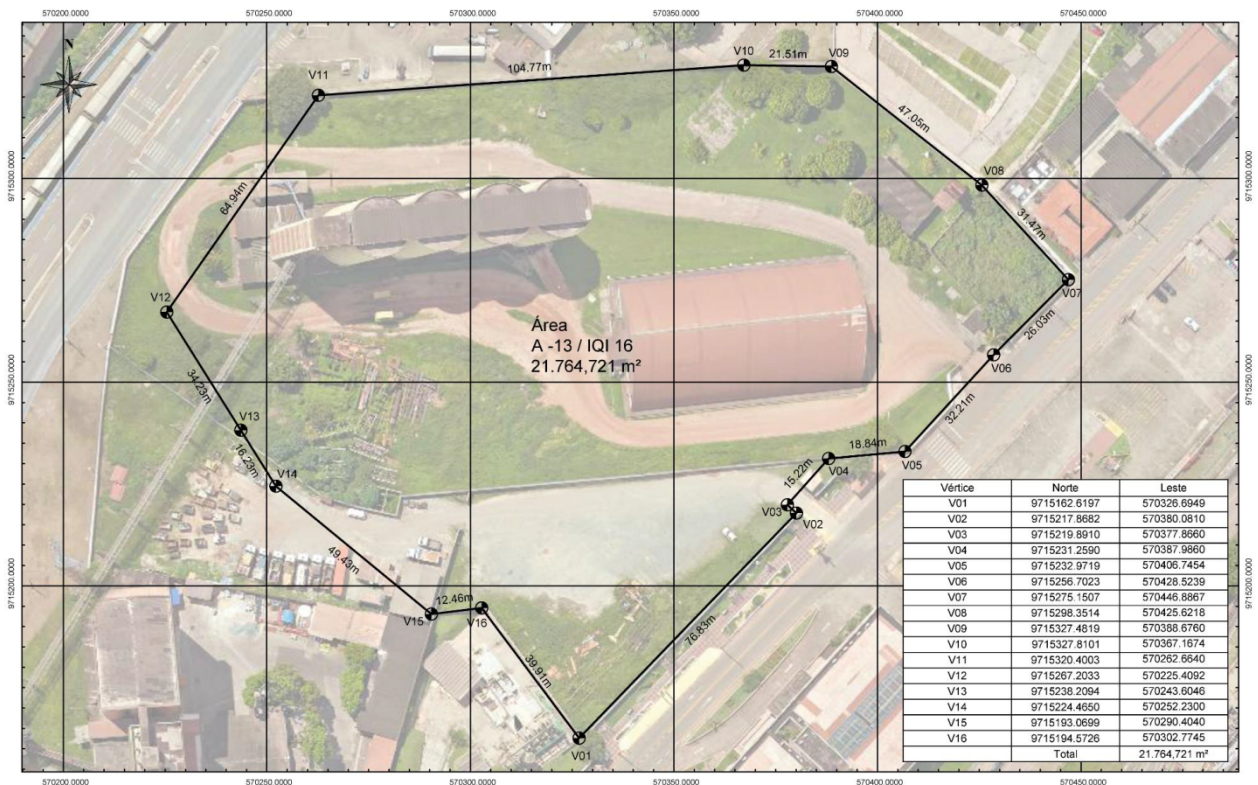
II.2 Visão geral do arrendamento

13. A área de arrendamento denominada IQI16 está inserida na poligonal do Porto do Itaqui, e tem como objeto a movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.

14. Sobre a caracterização do empreendimento, cabe esclarecer que o prazo contratual previsto é de 25 anos.

15. Sua área é caracterizada como brownfield e conta com aproximadamente 21.765 m², conforme a delimitação demonstrada na Figura 3.

Figura 3: Delimitação da área de arrendamento IQI16



Fonte: Seção A – Apresentação do EVTEA (peça 14, p. 13).

16. A área delimitada corresponde à antiga área da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cujas atividades consistiam na movimentação e armazenamento de arroz, com instalações que atualmente apresentam dificuldades logísticas em função da ausência de investimentos e de infraestrutura adequada (peça 14, p. 14).

17. Para a reestruturação da área e sua adequação para a movimentação de graneis sólido minerais, especialmente fertilizantes, caberá ao futuro arrendatário a realização dos seguintes investimentos mínimos:

- a) Demolição de infraestruturas comprometidas, como: galpão, silos, edificação sobre os silos e torre de serviço;
- b) Guindaste e moega portuária que atendam à prancha efetiva de 300 t/h;
- c) Estrutura de armazenagem com capacidade estática mínima de 70 mil toneladas;
- d) Sistema de recepção e expedição de carga com capacidade efetiva de 300 t/h;
- e) Portarias para controle de entrada e de saída do terminal e integração com sistemas de controle de acesso da Autoridade Portuária;
- f) Cercamento da área alfandegada com separação da área administrativa não alfandegada;
- g) Áreas de estacionamento e vias de circulação com capacidade de acomodar, em caso de interrupção das operações, ao menos seis caminhões no sentido da recepção e dez caminhões no sentido da expedição;
- h) Balanças rodoviárias;
- i) Moega para recepção rodoviária com supressor de pó; e
- j) Tulha para expedição rodoviária com supressor de pó.

18. A tabela a seguir sintetiza os principais resultados-chave do modelo, tais como: receita bruta global, investimentos, despesas operacionais, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL).

Tabela 1: Resultados chave do IQI16

RESULTADOS GERAIS	
Movimentação total (t)	21.168.000
Preço (R\$/t)	R\$ 83,20
Receita bruta global	R\$ 1.761.177.600,00
CAPEX total	R\$ 139.115.360,00
OPEX total	R\$ 952.400.645,41
Fluxo de caixa global do projeto	R\$ 257.964.616,23
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (SEM VALORES DE ARRENDAMENTO)	
TIR	10,61%
VPL do projeto (R\$)	R\$ 6.989.460,00
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (COM VALOR DE ARRENDAMENTO)	
TIR	9,92%
VPL (R\$)	R\$ -
VALORES DE ARRENDAMENTO	
Arrendamento global	R\$ 31.561.804,13
Valor de remuneração mensal fixo	R\$ 46.255,55
Valor de remuneração mensal variável (R\$/t)	R\$ 0,84
Valor de remuneração mensal médio	R\$ 105.206,01

Fonte: Seção F – Financeiro do EVTEA (Peça 19, p. 11).

III. Adequação das minutas jurídicas e da Audiência Pública

III.1 Procedimentos da Audiência e Consulta Públicas

19. O controle social do processo de arrendamento do terminal IQI16 ocorreu por meio da Consulta Pública 17/2024, estabelecida pelo Acórdão da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) 637/2024 e do Aviso de Audiência Pública 17/2024, sendo as contribuições colhidas no período de 4/11/2024 a 2/1/2025. Já a audiência telepresencial ocorreu no dia 21/11/2024 de forma virtual, nos termos da Deliberação DG 103/2024, conforme a Nota Técnica 3/2025/CPLA (peça 45).

Análise da AudPortoFerrovia

20. Verificou-se que o relatório de análise das 14 contribuições recebidas (peça 21) foi disponibilizado na página na internet da licitação (<https://web3.antaq.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/PaginaPrincipal.aspx> acesso em 4/8/2025).

21. Das contribuições, destaca-se o pedido de inclusão de prioridade do berço de atracação 102, o qual não foi considerado na modelagem devido a diretriz estabelecida pela Autoridade Portuária, de quem, conforme a Antaq, seria a prerrogativa de estabelecer o regramento da utilização da estrutura de atracação, nos termos do Regulamento de Exploração do Porto (REP).

22. Outra preocupação da sociedade foi o aumento do tráfego interno de caminhões, já que a modelagem prevê a movimentação por carrossel e não há possibilidade de alternativa mecanizada. Como resposta, informou-se que a solução de desembarque mecanizado não foi considerada em virtude das restrições existentes atualmente no Porto do Itaquí.

23. Isso porque já haveria esteiras instaladas nos berços 100 e 101. Além disso, existiria necessidade de vão livre no berço 99 para privilegiar a eficiência operacional dos embarques de celulose, carga prioritária do referido berço, e, por fim, a Autoridade Portuária possuiria estratégia de atendimento de cargas especiais nos berços 102 e 103, o que também demandaria vão livre, impedindo o uso de estruturas mecanizadas.

24. De qualquer forma, a Antaq também informou que a modelagem prevê a acomodação desse fluxo de caminhões em diversas áreas de estacionamento na área interna do terminal.

25. **Nesse contexto, não se observaram nos procedimentos de audiência pública adotados pela Antaq qualquer fato impeditivo à continuidade do certame.**

III.2 Da Minuta de Edital

26. A minuta de edital encontra-se acostada à peça 8. Segundo seus termos, a área total do arrendamento é de 21.829,92 m².

27. Poderão participar do leilão pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio.

28. Como novidade, observa-se que existe regra de restrição de participação no leilão para empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto do Itaquí que movimentem fertilizantes, os quais só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro proponente que tenha apresentado proposta válida.

29. De forma tradicional, a participação de cada proponente exige a apresentação de três volumes.

30. O primeiro trata da Declarações Preliminares, Representantes Credenciados, Participantes Credenciados e da Garantia de Proposta, que deverá ser aportada no valor mínimo de R\$ 21.466.268,63.

31. *O segundo refere-se à proposta pelo arrendamento, que deverá indicar o valor da outorga em reais a ser pago à Autoridade Portuária com, no máximo, duas casas decimais, sendo vedada a apresentação de montante inferior a R\$ 1,00.*
32. *O terceiro elenca os documentos de habilitação:*
- (i) jurídica, no qual a proponente deve externar se operará como Sociedade de Propósito Específico ou assemelhada;*
 - (ii) econômico-financeira, que, conforme o art. 69 da Lei 14.133/2021, limita-se à apresentação do demonstrativo do balanço patrimonial, de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, além de certidões negativas sobre feitos de falência;*
 - (iii) fiscal, social e trabalhista; e*
 - (iv) técnica, que se limitará à apresentação do Atestado de Visita Técnica ou da Declaração de Pleno Conhecimento, constante no item 5.2 do edital e do compromisso de, sob as penas da lei, obter, nas hipóteses não dispensadas pela legislação, a pré-qualificação como operadora portuária junto à Administração do Porto Organizado em que está localizado o arrendamento, ou contratar Operador Portuário pré-qualificado.*
33. *Ressalte-se que o leilão ocorrerá mediante a já tradicional inversão de fases, dessa forma, somente os documentos de habilitação do vencedor serão examinados.*
34. *O item 27 do edital apresenta as obrigações prévias à celebração do contrato de arrendamento, in verbis:*
- 27.1. As obrigações previstas na presente subseção, mais precisamente no Item 27.2, devem ser cumpridas pela Adjudicatária em até 45 (quarenta e cinco) dias a contar da publicação do ato de homologação e adjudicação, prorrogáveis, justificadamente, a critério do Poder Concedente.*
 - 27.2. Caberá à Adjudicatária apresentar ao Poder Concedente os seguintes documentos:*
 - 27.2.1. Comprovante de recolhimento da remuneração à B3 no valor R\$ 242.859,93 (duzentos e quarenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e noventa e três centavos), cujo pagamento deverá ser efetuado no prazo previsto no Manual de Procedimentos;*
 - 27.2.2. Comprovante de pagamento à Autoridade Portuária do montante correspondente aos 25% (vinte e cinco por cento) do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, nas condições previstas na Minuta do Contrato de Arrendamento;*
 - (...)*
 - 27.2.4. Comprovação da subscrição de capital social inicial mínimo no valor R\$ 12.785.463,58 (doze milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e três reais e cinquenta e oito centavos), bem como da integralização de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) desse capital social em moeda corrente nacional;*
 - 27.2.5. O Plano Básico de Implantação (PBI) dos investimentos exigidos na Minuta do Contrato de Arrendamento;*
 - 27.2.6. Certidão hábil a comprovar a adimplência perante a Autoridade Portuária e à ANTAQ, referente a si própria e às pessoas jurídicas que, direta ou indiretamente, sejam Controladoras, Controladas, Coligadas ou possuam controlador comum com a Adjudicatária; e*
 - 27.2.7. Nas hipóteses não dispensadas pela legislação, comprovar que se pré-qualificou como operadora portuária junto à Administração do Porto Organizado em que está localizado o Arrendamento ou de que contratou Operador Portuário pré-qualificado pela Administração do Porto, no mesmo prazo previsto no Item 27.1 deste Edital.*
35. *Cumpridas estas exigências, a Adjudicatária será convocada no prazo de até 150 dias contados a partir de seu cumprimento integral para assinar, com o Poder Concedente, o contrato de arrendamento.*

III.3 Da Minuta de Contrato

36. *A minuta de contrato encontra-se acostada à peça 7. Segundo o documento, o Poder Concedente apresenta-se como a União, por intermédio do MPor, com interveniência da Antaq e da Emap.*

37. *Tradicionalmente, o termo especifica que são aplicáveis as disposições das Leis 12.815/2013; 12.529/2011; 10.233/2001; 14.133/2021; 9.784/1999; 8.987/1995; 13.334/2016; e 14.600/2023; do Decreto 8.033/2013; e das demais normas e regulamentos aplicáveis aos bens arrendados, áreas e infraestrutura públicas e às atividades objeto do contrato expedidos pelas autoridades competentes.*

38. *O contrato visa a movimentação e a armazenagem de granéis sólidos minerais, especialmente fertilizantes. Como regra diferencial deste arrendamento, nota-se que ele terá preferência de atracação, nos seguintes termos:*

2.2 Para a realização das Atividades, a arrendatária terá prioridade de atracação na modalidade de atracação Preferencial, observada a norma para atracação e desatracação de navios no Porto Organizado de Itaquí, estabelecida conforme o Regulamento de Exploração do Porto – REP.

2.3 As demais condições e regras de acesso aos Berços são as definidas pela Administração do Porto.

39. *O prazo será de 25 anos contados da data de assunção. O termo poderá ser prorrogado por sucessivas vezes, a exclusivo critério do Poder Concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ainda ao restabelecimento de seu equilíbrio econômico-financeiro.*

40. *Nota-se que a cláusula de obrigações das partes apresenta-se de forma similar a dos vários contratos de arrendamento já analisados no âmbito desta Corte. Destaca-se que cabe à arrendatária, no prazo máximo de 12 meses a partir da data de assunção, realizar avaliação patrimonial completa dos bens do arrendamento, incluindo estimativa de vida útil e valor de mercado de cada ativo, registrada por meio de laudo independente e em consonância com o Plano Básico de Implantação (PBI) aprovado, e submetê-la à Antaq.*

41. *O contrato apresenta a obrigação de demanda do arrendatário, materializada na Movimentação Mínima Exigida (MME), na cláusula 7.1.2.1.*

42. *O termo prevê os seguintes parâmetros de desempenho e investimentos ao terminal:*

7.1.2.2 Prestar as Atividades de acordo com os seguintes Parâmetros do Arrendamento:

i. Capacidade estática mínima de 70.000 toneladas; e

ii. Capacidade limitante do terminal de 1.190.000 toneladas por ano de fertilizantes.

7.1.2.3 Realizar, no mínimo, os investimentos descritos abaixo:

i. Estrutura para armazenamento com capacidade estática de pelo menos 70 mil toneladas;

ii. Portarias para controle de entrada e de saída do terminal e cercamento para separação da área administrativa da área de armazenamento, a qual é alfandegada;

iii. Balanças rodoviárias;

iv. Guindaste móvel portuário (MHC, do inglês – Mobile Harbor Crane);

v. Moega portuária; e

vi. Tulha para expedição rodoviária.

43. *O valor global da contratação é de R\$ 2.146.626.863,28, correspondente ao montante estimado de receitas a serem obtidas pela arrendatária. Salienta-se que contratualmente tal numerário possui efeito meramente indicativo, não podendo ser utilizado por qualquer das partes para pleitear recomposição de seu equilíbrio econômico-financeiro.*

44. *São previstas as seguintes condições de pagamento:*

- i. R\$ 642.596,94 por mês, a título de Valor do Arrendamento Fixo, pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento; e
- ii. R\$ 9,17 por tonelada de qualquer carga movimentada, a título de Valor do Arrendamento Variável, pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento, observando o disposto na Subcláusula 9.2.3.1.

45. Adicionalmente, estatui-se que o pagamento da outorga ocorrerá em cinco parcelas anuais.
46. Pela cláusula 10.1, serão livres os preços das atividades relacionadas às operações de movimentação e armazenagem de cargas no arrendamento, podendo a Antaq estabelecer os valores de cobrança de modo a coibir eventual abuso de poder econômico, o que exige prévio procedimento administrativo, no qual poderá solicitar e utilizar informações fornecidas pelos interessados. Acrescente-se que os preços praticados possuem finalidade de remunerar a arrendatária por todas as atividades necessárias e suficientes nele realizadas.
47. A matriz de riscos contratual está estabelecida na cláusula 13, sendo similar a outras minutas já examinadas por este Tribunal. Dessa forma, de forma exemplificativa, se alocou ao arrendatário os riscos de não efetivação da demanda; de projeto, engenharia e construção; de atraso na obtenção das licenças; de caso fortuito e força maior que estejam disponíveis para cobertura de seguros oferecidos no Brasil, nas condições de mercado, na época da contratação e/ou renovação da apólice de seguros; de mudança no custo de capital, nas taxas de juros ou na inflação.
48. Para o Poder Concedente, destaca-se a atribuição do risco de custos decorrentes do atraso na disponibilização da área do arrendamento, desde que o atraso seja superior a 12 meses da Data de Assunção e haja comprovação de prejuízo significativo, além dos efeitos de alterações legislativas que comprovadamente alterem a composição econômico-financeira do Contrato.
49. O termo prevê, em consonância com a doutrina administrativa tradicional, que sempre que atendidas suas condições e mantida sua alocação de riscos, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro. No entanto, devido a sua característica de contrato de longo prazo, está previsto procedimento de revisão extraordinária, que terá por objetivo apurar as solicitações de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro efetuadas nos termos e hipóteses previstos em regulamento editado pelo Poder Concedente, pela Antaq e pelo contrato.
50. Acerca dos bens do arrendamento, a minuta rege que deverão ser mantidos em condições normais de uso, de forma que, quando revertidos ao Poder Concedente, se encontrem em perfeito estado, ressalvado o desgaste natural pela sua utilização.
51. O documento também prevê sistema de penalidades tradicional, ou seja, a possibilidade de aplicação de advertência; multa; suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública Federal; extinção do contrato por culpa da arrendatária; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da sanção ou até que seja promovida a sua reabilitação, mediante o ressarcimento pelos prejuízos resultantes e transcurso do prazo da sanção aplicada com base na Subcláusula 18.2.3.
52. A arrendatária deverá possuir capital social mínimo de R\$ 12.785.463,58. A celebração do contrato de arrendamento está condicionada à comprovação de integralização de, pelo menos, 50% desse compromisso.
53. A minuta prevê também mecanismos de defesas por partes interessadas, tais como a assunção do controle ou administração temporária pelos financiadores, bem como a possibilidade de intervenção do Poder Concedente.

54. *Outro aspecto positivo do documento que também já foi observado e examinado em outros contratos é a previsão de longa parte estruturando de maneira detalhada o funcionamento da solução de controvérsias mediante procedimentos de mediação e arbitragem.*

55. *Por fim, ressalte-se que o contrato também apresenta em seu Apêndice 3 os intitulados Requisitos do Plano Básico de Implantação, objetivando detalhar de maneira mais transparente os intuitos, limites e características desse documento essencial ao perfeito entendimento e avaliação por parte do Poder Concedente da proposta de operação do terminal feita pelo vencedor do certame.*

Análise da AudPortoFerrovia

56. *Inicialmente, verificou-se que alguns valores na minuta estavam em desacordo com o estudo, notadamente, o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável e o capital social mínimo. Foi feito questionamento ao Poder Concedente sobre essas divergências.*

57. *Em resposta (peça 49), foi informado que, de fato, as minutas jurídicas não foram atualizadas após as correções realizadas por ocasião das contribuições da audiência pública, restando então com valores antigos do estudo original. Adicionalmente, elencaram que por celeridade processual e para evitar retrabalho, entendem que o melhor momento para atualizar a minuta é após as correções ao EVTEA emitidas pelo Tribunal ao fim de sua análise.*

58. *Entende-se razoável o argumento e que pode ser entendido como compromisso formal para a adoção de medidas corretivas da irregularidade, portanto aplicável o inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 305/2020.*

59. ***Logo, propõe-se deixar de determinar ao MPor, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta.***

60. *Passada essa questão preliminar, lembre-se que conforme exposto na peça 28, o exame das minutas jurídicas seria voltado especificamente à restrição de participação na licitação constante do item 12.3 do edital.*

61. *Até porque do relatado até aqui as minutas de edital e contrato do certame em tela seguem rigorosamente o padrão de regras estabelecido em outros documentos semelhantes já analisados anteriormente por este Tribunal, inclusive incorporando correções anteriores já externadas nessas decisões.*

62. *Nesse contexto, a novidade, a restrição de participação, apresenta-se no seguinte formato:*

12.3. Empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto de Itaquí que movimentem fertilizantes só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.

12.4. A regra prevista no item 12.3 se estende às sociedades Controladas, Controladoras, Coligadas, e sujeitas ao mesmo controle comum.

63. *Por meio do primeiro ofício de requisição (1º OR), materializado no Ofício 28/2025 – AudPortoFerrovia, de 13/6/2025 (peça 31), foi formulado o questionamento a seguir:*

Fornecer o estudo concorrencial que embasa a restrição de participação no certame estabelecida na cláusula 12.3 da minuta de edital, assim como as manifestações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e da Secretaria de

Acompanhamento Econômico (SEAE), nos termos do Acórdão 1834/2024 – TCU – Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

64. *Em resposta constante do Ofício 473/2025/SNP-MPOR, de 30/6/2025 (peça 33), o Poder Concedente afirmou o seguinte:*

Ainda, com relação à solicitação da alínea "a" do Ofício 000.028/2025 - AudPortoFerrovia, que solicita o estudo concorrencial que embasa a restrição de participação no certame (cláusula 12.3 da minuta de edital), bem como as manifestações do Conselho Administrativo de Defesa Econômico (Cade) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), ressaltamos que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) é o órgão competente para se manifestar sobre o modelo concorrencial, conforme previsto no Art. 27, XXX, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que a incumbiu de zelar pela concorrência e pelo interesse público em licitações de infraestruturas portuárias.

65. *Diante da resposta, por ocasião do segundo OR, Ofício 63/2025 – AudPortoFerrovia, de 18/7/2025 (peça 39), solicitou-se, então, acesso integral ao processo da Antaq que culminou no Acórdão 298/2025, incluindo especialmente todas as análises realizadas no âmbito da área técnica e da Procuradoria da Agência, além do voto do Diretor-Relator, que não foi encaminhado originalmente a esta Corte.*

66. *Foi disponibilizada cópia integral do Processo 50300.018889/2024-51, enviado por e-mail datado de 25/7/2025 (peça 44).*

67. *Ao compulsar o referido processo da Antaq, observou-se que a necessidade de restrição de participação no leilão ocorreu originalmente no voto do Diretor Relator (peça 46, p. 2-3), o qual argumentou, *ipsis litteris*:*

6. Corroboro parcialmente com a Nota Técnica 3 (SEI 2464548), pois entendo que o aspecto concorrencial deve ser melhor apreciado por esta Diretoria Colegiada. Como afirmado, o presente terminal visa a movimentação de graneis sólidos, em particular fertilizante, em área brownfield sem acesso ao berço de atracação. Vejamos a estrutura de mercado frente a movimentação de granel sólidos no Porto de Itaquí.

Arrendamentos

- Companhia Operadora Portuária do Itaquí - COPISI (Contrato nº 09/2002, vence em 03/2042);*
- Viterra Logística e Terminais Portuários S.A (Contrato nº 09/2012, vence em 02/2037);*
- Corredor Logística e Infraestrutura S.A (Contrato nº 10/2012, vence em 02/2037);*
- Amaggi Louis Dreyfus Zen-NOH Terminais Portuários S.A (Contrato nº 11/2012, vence em 02/2037);*
- Terminal Corredor Norte S.A - TCNSA (Contrato nº 08/2012, vence em 02/2037).*

Passagens

- VLI Multimodal S.A (Contrato nº 01/2013, vence em 03/2043);*
- COPISI (Contrato nº 01/2020, vence em 03/2042);*
- UTE Porto do Itaquí Geração de Energia S.A (Contrato nº 33/2010, vencimento em 09/2025).*

7. Percebe-se que 5 arrendamentos e 1 contrato de passagem estão aptos e possuem no escopo de sua atividade a movimentação de fertilizantes, que no ano de 2024 totalizou aproximadamente 4 (quatro) milhões de toneladas, exclusivamente provenientes da navegação de longo curso. Destes 4 milhões, a COPI movimentou 1,1 milhão. Apresento esta informação para destacar que o futuro concessionário do IQI 16 visivelmente enfrentará concorrência assimétrica devido a ineficiência logística de seu terminal frente aos concorrentes que possuem acesso aos berços de atracação por esteira.

8. Apesar das projeções de movimentação preverem a elevação da importação de fertilizantes até aproximadamente 8 (oito) milhões de toneladas em 2050, a ausência de infraestrutura adequada para o IQI 16 reduzirá ou até mesmo inviabilizará a participação do concessionário nesse mercado.

9. Nesse sentido, de modo a estimular a competitividade do terminal via redução da assimetria concorrencial, entendo necessário:

1. Impor restrições a participação de certas empresas no certame, em particular, as atuais arrendatárias e possuidoras de contratos de passagem que possuam no seu perfil de carga os fertilizantes.

2. Priorizar berço de atracação para navios que visam transportar a carga proveniente do IQI 16.

10. Saliento que não é intenção desta Agência constituir reserva de mercado a quaisquer terminais, mas sim defender a promoção do ambiente concorrencial. Por essa razão, opino pela inclusão das seguintes cláusulas na minuta de Edital (SEI 2376862):

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

Esta regra se estende às sociedades Controladas, Controladoras, Coligadas, e sujeitas ao mesmo controle comum.

11. Adicionalmente, proponho a inclusão da seguinte cláusula na Minuta de Contrato (SEI 2377879):

A Autoridade Portuária deverá priorizar a utilização da estrutura de atracação para as embarcações que irão movimentar a carga do arrendamento IQI 16.

12. Reconheço conforme citado na Nota Técnica nº 03/2025/CPLA que é prerrogativa da Autoridade Portuária estabelecer o regramento de utilização da estrutura de atracação. No entanto, é competência desta ANTAQ versar sobre os editais e contratos de arrendamento respeitando as diretrizes do Poder Concedente. Dentre estas diretrizes encontra-se o estabelecimento de previsibilidade e eficiência operacional no arrendamento, assim como a tutela da concorrência no mercado, para que esta ocorra de forma justa.

68. Inicialmente, convém descrever que no relatório de resposta às contribuições da audiência pública, foi afirmado o seguinte (peça 21, p. 6):

Pergunta: O estudo concorrencial não está presente no processo, o que desde já levanta uma preocupação com a condução. O TCU e a ANTAQ já têm uma rotina para este tipo de processo estabelecido a partir dos processos de Santos que exige Estudo concorrencial. Solicitamos esclarecimento para a não realização de um estudo concorrencial na licitação do IQI 16.

Resposta: Agradecemos a contribuição. A partir da análise de mercado constante do EVTEA, assim como no Ato Justificatório, não foi observado a existência de ambiente concorrencial imperfeito no contexto do mercado relevante do IQI16, motivo pelo qual, inclusive, não foi previsto preço-teto para o projeto. Isso equivale dizer que, para o IQI16, o próprio ambiente competitivo é capaz de garantir a modicidade tarifária do projeto. Adicionalmente, este tema passou por apreciação da Secretaria de Acompanhamento Econômico, instrumentalizado no expediente constante no Parecer SEI nº 4737/2024/MF, o qual não identifica óbice a continuidade do certame. Além disso, cumpre destacar que a

ANTAQ possui os meios legais e instrumentais para acompanhar, fiscalizar e repreender eventuais condutas anticoncorrenciais.

69. *Em tempo, no Parecer SEI 4.737/2024/MF, a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae) da Secretaria de Reformas Econômicas (SRE) do Ministério da Fazenda manifestou-se formalmente no âmbito da consulta pública concernente ao IQI16 atestando o que se segue (peça 47, p. 4):*

Quanto à ausência de estabelecimento de um teto tarifário no modelo proposto, a Nota Técnica esclarece que a adoção de um preço máximo só seria recomendada em situações em que os estudos indicam um ambiente concorrencial imperfeito, caracterizado por empresas com forte poder de mercado e dificuldades da Agência Reguladora em coibir abusos e assegurar a modicidade tarifária. Esse não foi o cenário identificado pela ANTAQ nesta licitação referente à área denominada IQI16 no porto organizado de Itaqui, no Maranhão.

70. *Embora o exame do estudo de demanda (peça 15), que foi baseado no Plano Nacional de Logística Portuária/2019 e no atual Plano Mestre do Porto do Itaqui/2018, não faça parte do escopo da presente fiscalização, entende-se pertinente trazer alguns de seus aspectos nesse momento.*

71. *Inicialmente, o estudo afirma que se espera aumento expressivo na demanda por fertilizantes nos próximos anos (peça 15, p. 6):*

Espera-se um aumento de demanda por fertilizantes nos portos localizados no Arco Norte (Rondônia, Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Bahia) devido à expansão da fronteira agrícola em direção ao Norte, especialmente na região de cerrado composta pelos estados do Maranhão, de Tocantins, do Piauí e da Bahia (MATOPIBA), e aos investimentos previstos para a infraestrutura de transporte no território, como nas ferrovias de Sinop-Itaituba – chamada de Ferrogrão (ANTT, [202-]) – e de Açailândia-Barcarena – trecho da Ferrovia Norte-Sul (FNS) – e nas melhorias da Rodovia BR-163 (Brasil, 2019).

Conforme o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) (Brasil, 2024), nos últimos dez anos a produção de grãos no MATOPIBA aumentou cerca de 93%, passando de 18 milhões de toneladas na safra 2013/2014 para 35 milhões na safra 2022/2023. Somado a isso, prevê-se que os quatro estados atinjam uma produção de grãos de 48 milhões de toneladas, numa área plantada de 11 milhões de hectares em 2032/2033.

Especificamente no Porto Organizado do Itaqui, adubos e fertilizantes correspondem a uma das cargas mais relevantes nas movimentações totais, somando 3.987.387 de toneladas movimentadas em 2024, um aumento de 12,1% em relação ao ano anterior (ANTAQ, 2025), conforme pode ser observado no Gráfico 1. Dentro do Complexo Portuário, o produto é movimentado exclusivamente no Porto do Itaqui, com predomínio das navegações de longo curso com sentido de desembarque da carga.

72. *Ou seja, está-se diante de mercado plenamente aquecido e com grande expectativa de continuar crescendo nos próximos anos. O Porto do Itaqui é ponto importante nesse segmento e o IQI16 busca justamente oferecer mais oferta para acompanhar o crescimento da demanda por fertilizantes.*

73. *Esses fatos, obviamente, possuem impacto direto e importante sobre os níveis de concentração no referido porto, tanto na demanda macro (competição no nível interporto) quanto na micro (nível intraporto).*

74. *Nesse aspecto, o estudo representa as condições de competição de mercado da forma tradicional, ou seja, estimando o market share por meio da divisão de capacidades (em inglês – capacity share) entre os terminais concorrentes dentro do complexo portuário. A ideia central é a de que no médio/longo prazos haverá convergência entre o market share e o capacity share. Assim, para*

chegar à demanda micro identifica-se as capacidades instaladas e planejadas em termos de infraestruturas de armazenagem e berços de atracação e expedição.

75. *Outra premissa do estudo é considerar a participação da chamada descarga direta como sendo o excedente da demanda macro não absorvida pelos terminais existentes dentro do Porto Organizado de Itaquí (Copisi e IQI16). Na prática, esse modo de operação termina por ser importante componente do mercado a rivalizar e contestar os arrendamentos existentes.*

76. *Na apresentação do atual e futuro market share (peça 15, p. 20), observa-se que a participação do IQI16 depois de atingir a plena capacidade vai variar entre 11% e 17%. A Copisi entre 26% e 37%. Ou seja, a descarga direta se manterá como importante pressionador do mercado, sendo responsável por cerca de metade da operação de fertilizantes do Porto do Itaquí no período contratado. Isso ocorre porque esses dois terminais não possuem capacidade instalada para suprir toda a demanda macro estimada para o porto.*

77. *E é por essa razão que tanto o estudo quanto a Seae concordaram que não havia preocupações concorrenciais para o certame do IQI16, não sendo necessária a adoção de nenhum remédio. Por isso o contrato estipula que os preços praticados pela arrendatária são livres. Normalmente, quando o estudo de demanda observa falhas de mercado, opta-se pela estipulação de preço-teto, como já ocorreu em outros procedimentos licitatórios.*

78. *Na esteira da atual discussão do certame do intitulado Tecon10, massivo terminal de contêineres no Porto de Santos, a Nota Técnica-Antaq 51/2025 apresentou outras alternativas, tais como a exigência de desinvestimento caso algum incumbente com participação relevante no mercado vença a licitação. Isto é, para evitar a concentração excessiva, o player já atuante que escolha adjudicar o Tecon10 deve vender sua participação em outros empreendimentos semelhantes dentro do citado complexo portuário.*

79. *Também digno de nota que durante o trâmite normal desse processo as unidades técnicas da Agência não discordaram do panorama concorrencial materializado no estudo de demanda.*

80. *Como visto, o primeiro momento em que isso ocorreu foi no voto do Diretor Relator, já trazido anteriormente. Entende-se importante chamar a atenção para algumas contradições na referida manifestação técnica.*

81. *Note-se que o problema que o plenário da Antaq busca atacar é suposta concorrência assimétrica a ser sofrida pelo IQI16 em virtude de terem sido previstas soluções logísticas menos eficientes para sua operação, e.g. não ter preferência de atracação em nenhum berço e nem operação por esteiras.*

82. *Segundo a Seção D do estudo, que descreve as condições operacionais do terminal (peça 17, p. 4):*

As operações portuárias a serem desenvolvidas na área IQI16 compreendem a importação de fertilizante, por meio de desembarque aquaviário, o transporte do fertilizante do berço público ao armazém mediante caminhões, o armazenamento da carga por determinado período e a expedição rodoviária, com as seguintes características:

- Desembarque do fertilizante utilizando um guindaste móvel portuário (MHC, do inglês – Mobile Harbor Crane) e um guindaste de bordo, por meio de um grab em cada guindaste.*
- Transporte do produto por meio de caminhões a partir do trecho de cais entre os berços 99 e 103 até a área do IQI16.*
- Armazenamento da carga no armazém com capacidade total de 70 mil toneladas.*
- Expedição rodoviária das cargas de fertilizantes.*

83. *Como já elencado, o Porto do Itaquí é importante polo na operação aquaviária de fertilizantes e essa situação tende a crescer no futuro. Nesse momento, encontra-se em situação de*

forte demanda reprimida, necessitando de mais oferta e expansão de cais. Nesse sentido, o estudo apresenta as seguintes informações sobre o indicador intitulado “nível de serviço” do porto, que se traduz na razão entre o tempo de espera o tempo de atendimento:

Tabela: 2 Nível de serviço nas operações de fertilizantes entre 2018 e 2023

NÍVEL DE SERVIÇO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Berço 99	0%	0%	0%	0%	126%	178%
Berço 100	120%	68%	217%	393%	511%	687%
Berço 101	100%	56%	174%	564%	296%	226%
Berço 102	119%	151%	221%	523%	268%	271%
Berço 103	355%	482%	551%	451%	488%	668%
Berço 104	327%	315%	284%	463%	400%	360%

Fonte: Seção D – Operacional (peça 17, p. 8).

84. O estudo ressalta que o porto apresenta condições especiais de maré, que apresentam oscilações de aproximadamente 6 metros a cada 12 horas, gerando fortes correntes que restringem as operações de atracação principalmente na maré de sizígia e no período vazante, impactando de maneira relevante o tempo de espera. No entanto, trata-se de níveis sensivelmente acima do recomendado pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), de 30%. Níveis maiores podem indicar pagamento de sobrestadia de navios (demurrage) e níveis menores ociosidade da infraestrutura. Isso mostra que o porto se encontra com filas no atendimento.

85. No mesmo sentido, essa situação de demanda reprimida também se estende para situação de alta ocupação de berços, conforme mostra o estudo:

Tabela 3: Taxa de ocupação dos berços para fertilizantes entre 2018 e 2023

TAXA DE OCUPAÇÃO DO BERÇO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Berço 99	-	-	-	-	66%	86%
Berço 100	75%	76%	74%	95%	93%	89%
Berço 101	70%	73%	90%	91%	85%	90%
Berço 102	55%	56%	83%	91%	83%	89%
Berço 103	77%	83%	89%	86%	86%	95%

Fonte: Seção D – Operacional (peça 17, p. 7).

86. A leitura atenta desses dados mostra como remota a possibilidade levantada pela Antaq de o IQI16 se tornar inviável pelas soluções logísticas para ele definidas. Veja-se que esta licitação vem justamente na necessidade de aumento de oferta para reduzir a demanda reprimida. E tanto isso não será suficiente que o estudo ainda prevê participação importante da descarga direta no deslinde das cargas. Ou seja, ainda que supostamente ineficiente, não é razoável diante desse quadro de demanda reprimida supor como certa a ocorrência de caso extremo, a inexistência de demanda para o terminal apta a torná-lo viável economicamente.

87. Acrescente-se, por conseguinte, que a ausência de solução mecanizada foi devidamente justificada na audiência pública da seguinte forma (peça 21, p. 3):

A solução de desembarque mecanizado não foi considerada em virtude das restrições existentes atualmente no Porto do Itaquí, a saber: já há esteiras instaladas nos berços 100 e 101, existe a necessidade de vão livre no berço 99 para privilegiar a eficiência operacional dos embarques de celulose, carga prioritária do referido berço, e, ainda, há uma estratégia de posicionamento da Autoridade Portuária para atendimento de cargas especiais nos berços 102 e 103, o que também demanda vão livre.

88. *Note-se que o problema atacado pela Antaq é que a existência de atuais competidores com infraestrutura logística mais eficiente pode inviabilizar o terminal. Para saná-los, foram realizadas duas soluções. A primeira delas exige da EMAP que o IQI16 possua preferência de atracação. Assim, foi inserida no contrato a seguinte cláusula:*

2.2 Para a realização das Atividades, a arrendatária terá prioridade de atracação na modalidade de atracação Preferencial, observada a norma para atracação e desatracação de navios no Porto Organizado de Itaquí, estabelecida conforme o Regulamento de Exploração do Porto – REP.

2.3 As demais condições e regras de acesso aos Berços são as definidas pela Administração do Porto.

89. *Ressalte-se que a primeira solução, de fato, mostra-se pertinente ao problema enfrentado.*

90. *A segunda solução, entretanto, foi a imposição da restrição ora em comento de participação no certame para players já atuantes no porto na movimentação de fertilizantes.*

91. *Deve-se reconhecer que a restrição apresentada desta forma não possui qualquer relação com suposta concorrência assimétrica pela existência de terminais e de empreendimentos com melhor solução logística. Inclusive, de certa forma ela piora o problema a ser atacado. Se algum atual incumbente vencer o leilão poderia explorar sinergias existentes e tornar o terminal ainda mais eficiente mesmo sem operação mecanizada, especialmente porque como já demonstrado a concentração não seria problemática nesse mercado.*

92. *A solução aventada, então, busca garantir a entrada de novo grupo econômico no porto, que necessariamente é o arrendatário que sofreria mais os efeitos da suposta problemática e teria menos condições de vencê-la. Logo, não se mostra razoável defender que impor a entrada de novo player por meio da restrição de participação dos antigos tenha qualquer relação com o terminal em análise ser menos competitivo logisticamente que os demais que já se encontram em operação. O efeito dessa restrição, como visto, seria justamente o contrário. Isso sem contar a redução da vantajosidade do leilão ao retirar da concorrência empresas relevantes no segmento, o que certamente impactará em propostas de outorga menores e até em projetos tecnicamente inferiores.*

93. *Elenque-se que o Diretor Relator, pelas suas próprias palavras, não trouxe a restrição como forma de defender licitação mais justa pelo mercado, mas de prevenir concorrência assimétrica a ocorrer durante a execução contratual.*

94. *Dessa forma, ainda que se argumente que um proponente novo teria desvantagens no leilão em relação a um existente pela possibilidade de sinergias, o princípio da igualdade, por definição, não garante exatas condições de proposta para todos os participantes. Se assim fosse, a restrição seria regra e não exceção.*

95. *Também não ficou demonstrado que tais sinergias poderiam ser significativas a ponto de atingir o equilíbrio do certame, sendo a ausência de reclamação dessa situação na audiência pública bom indicador dessa negação. Porém, ressalte-se uma vez mais que não foi essa a motivação apresentada pelo Diretor Relator.*

96. ***Nesse sentido, esse regramento imposto pela Antaq ao certame termina por trazer incentivos indesejáveis ao leilão e sem ao menos atacar o problema trazido pela Agência. Observe-se que a solução de restrição se mostra inadequada mesmo considerando-se, ad argumentandum tantum, existente a problemática defendida pelo Diretor Relator.***

97. *No entanto, o cenário negativo identificado pelo plenário da Autarquia não se mostra minimamente crível frente aos dados do processo, até porque contradiz frontalmente os estudos elaborados pela LabTrans até então corroborados por todas as instâncias técnicas que sobre ele se manifestaram previamente.*

98. *E para tanto baseando-se em afirmações elencadas em poucos parágrafos e as quais não apresentaram quaisquer comprovações efetivas.*

99. *Como exemplo, traz-se à baila o Acórdão 2.785/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, adotado no âmbito do TC 012.474/2021-5. Um dos arrendamentos examinados neste processo foi o PAR32, terminal para movimentação de carga geral, especialmente açúcar ensacado, localizado no Porto de Paranaguá. Discutiu-se especialmente o fato de que originalmente o certame conferiu liberdade de escolha na solução de engenharia por parte dos participantes.*

100. *Após a audiência pública, a companhia docas responsável entendeu que a solução por shiploader e esteiras deveria ser obrigatória, o que impediria propostas adotando carrossel de caminhões, tal qual o IQI16 prevê.*

101. *O importante a ser destacado aqui é que durante as discussões com a autoridade portuária ela afirmou que embora a solução com esteiras fosse ambientalmente mais sustentável, promovesse maior segurança para os trabalhadores envolvidos, além de maior flexibilidade e previsibilidade na operação do arrendatário, em termos operacionais de produtividade tanto ela quanto o carrossel de caminhões seriam compatíveis.*

102. *Mesmo que o PAR32 e o IQI16 não movimentem a mesma carga, pertinente observar que a afirmação do Diretor Relator de que o terminal em tela não teria condições operacionais de competir com os outros arrendamentos do Porto do Itaquí não apresentou nenhum embasamento técnico para justificá-la.*

103. *Salienta-se que o estudo delimitou o IQI16 para movimentar 300 t/h em solução não mecanizada de prancha média operacional, ou seja, aquela que considera apenas o tempo efetivo de operação. Esse grau de eficiência é superior ao observado no mercado, conforme consta da tabela abaixo:*

Tabela 4: Prancha média geral e operacional das operações com fertilizantes no Porto do Itaquí entre 2018 e 2023 em toneladas por hora

FERTILIZANTES	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MÉDIA DO PERÍODO
Prancha média geral	234	207	174	187	184	169	192
Prancha média operacional	294	273	191	209	206	186	227

Fonte: Seção D – Operacional (peça 17, p. 6).

104. *Assim, a proposta de restrição à participação de players já atuantes no mercado de fertilizantes no Porto do Itaquí contradiz frontalmente, sem apresentar provas, os dados utilizados pelo estudo, que são, ressalte-se, provenientes do próprio anuário estatístico da Agência.*

105. ***Logo, do ponto de vista operacional, o cenário de concorrência assimétrica desenhado pelo plenário da Antaq não se sustenta, reforçando ainda mais a desnecessidade da restrição sob exame.***

106. *Em termos legais, esses argumentos são suficientes para caracterizar devidamente a deficiência na motivação no Voto do Diretor Relator referente ao item 5.2.1 do Acórdão-Antaq 298/2025. Resta ilegal, portanto, a restrição de participação no leilão imposta pelo referido decisum, pela ofensa ao art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 e à teoria dos motivos determinantes.*

107. *No entanto, é fundamental, por princípio de prudência, aprofundar a análise aos argumentos de direito concorrencial trazidos pelo citado Voto, e que desrespeitam entendimentos já firmados de maneira categórica por este Tribunal em processos anteriores.*

108. *No âmbito do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, examinou-se o leilão do terminal ITG02, voltado à movimentação de granéis sólidos minerais, especialmente de minério de ferro, localizado no Porto de Itaguaí/RJ*

109. *Neste processo, constava a seguinte restrição no edital:*

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

110. *A unidade técnica na ocasião concordou com a restrição, na medida em que no mercado de minérios do Rio de Janeiro havia posição dominante de empresas verticalizadas e daquelas que atuavam como trading no controle de terminais portuários, o que terminava por gerar influência sobre pequenas e médias empresas mineradoras, que não teriam acesso direto à intermediação de movimentação de cargas para exportação. Então considerou-se razoável restringir a participação de empresas que tivessem participação de mercado relevante.*

111. *Em seu Voto, contudo, o Ministro Relator foi categórico em discordar desse entendimento e entende-se relevante trazer in verbis seu posicionamento, que liderou o referido Acórdão:*

Considero, todavia, que a justificativa apresentada padece de problema idêntico. Situa-se no campo do “achismo”. Não há estudos concorrenciais que indiquem que a solução proposta seria mais eficiente do que o escoamento dessa carga na forma atual, com as pequenas empresas vendendo minério para as grandes operadoras, nem garante solução que seria a elas mais benéfica.

Na falta de estudos a embasar as distorções, causas de ineficiências no mercado, não há como concluir que a solução é adequada. Não há sequer como saber se existe, de fato, problema a ser corrigido, ou se a decisão tem diversos objetivos.

Aliás, como agravante, solução distinta da ora alvitrada foi adotada em situações com concentração ainda maior do mercado, como no caso do Porto de Itajaí/SC, que tive a oportunidade de examinar ao relatar o TC 039.017/2021-4.

Na ocasião, a unidade técnica informou que, para a licitação do terminal STS-10, no Porto de Santos, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica elaborou nota técnica reconhecendo a existência de riscos concorrenciais caso o BTP Santos e/ou suas acionistas viessem a receber a outorga da nova área, mas ponderou que a exclusão de competidores é deletéria às melhores práticas internacionais, medida que se justificaria somente quando, no caso concreto, houver certeza de que o competidor necessariamente prejudicará o mercado e de que não há outras soluções para a contenção do problema.

Ao final, Antaq e Cade convergiram para o entendimento de que a melhor alternativa, em termos concorrenciais, seria a alteração do edital, com a inserção de remédios comportamentais particulares no contrato, a serem acionados em casos de abusividade durante a execução do objeto.

Assim, para o terminal STS-10, foram previstas, na minuta de edital, diversas medidas comportamentais e limitações a serem adotadas, caso houvesse comportamento anticoncorrencial por parte da licitante vencedora.

Já no edital da licitação da concessão do Porto de Itajaí, não foram previstas medidas destinadas a mitigar a concentração do serviço de movimentação de contêineres, muito embora a proibição da participação dos grupos Maersk e MSC, na primeira rodada do leilão, tivesse sido sugerida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia.

A justificativa para não impedir a participação dos grupos Maersk e MSC era de que não caberia restringir a liberdade de participação de agentes econômicos sem que houvesse evidências robustas e tecnicamente embasadas de riscos para o ambiente concorrencial pós-outorga.

Diante dessas considerações, causa espécie a adoção de restrições neste processo, sem que tenham sido realizados estudos concorrenciais que pudessem amparar essa medida.

A situação revela-se se ainda mais grave ante a existência de roteiro a ser utilizado para realizar essa avaliação de concorrência, denominado Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística S/A (EPL), sob coordenação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura e com a colaboração da Antaq e do Cade.

(...)

A propósito, em junho de 2019, o Cade e a Antaq celebraram acordo de cooperação técnica (ACT 07/2019, SEI 0589347, Processo 08700.001852/2018-76), com o objetivo de aperfeiçoar ações voltadas à defesa, fomento e disseminação da concorrência nos serviços de transportes aquaviários.

Com fundamento no referido acordo de cooperação, o Cade e a Antaq concluíram, para área STS-10 (Cais de Saboó), no Porto de Santos, a exclusão de competidores contrariava as melhores práticas internacionais e a solução mais eficiente seria permitir a participação de todos, desde que inseridos os remédios comportamentais no edital (Nota Técnica 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE e parecer técnico 1/2022/GT-ODSE-004-22-DG - SEI 1690432 - 50300.009364/2022-62).

Não estão claros os motivos pelos quais se optou pela restrição, especificamente neste processo do terminal ITG02, não apenas por deixar de realizar estudos concorrenciais para embasar a imposição de restrições concorrenciais, mas também por não se utilizar do acordo de cooperação técnica que já se provou ser de valiosa contribuição para a tomada de decisão da agência reguladora.

Resta patente que a situação encontrada nestes autos é oposta à verificada nos processos anteriores. Se antes, medidas restritivas eram tidas como contrárias às melhores práticas internacionais e demandavam a certeza de que a situação a ser evitada seria necessariamente prejudicial ao mercado, agora, a Antaq pretende, diretamente, estabelecer restrições de participação no certame sem a manifestação do órgão de defesa da concorrência e sem robustas evidências, tecnicamente embasadas que justificassem a medida.

Tal comportamento – repito - parece ofender minha visão de mundo em relação ao tema. O impedimento à participação de grupos econômicos em qualquer certame constitui medida excepcionalíssima, porquanto mitiga a disputa pela concessão, com possíveis efeitos adversos sobre a seleção da proposta mais vantajosa, a eficiência e a competitividade do empreendimento portuário, razão por que tem de ser exaustivamente justificada.

Determino, portanto, à Antaq que somente insira no edital o subitem 12.3, que impõe restrição à ampla participação no certame de empresas ou grupos econômicos, após elaborar e submeter ao CADE os estudos que justifiquem a restrição desejada (grifo nosso).

112. *O entendimento firmado nesse Acórdão é paradigmático para o exame de restrições a participantes em leilões de desestatização no setor portuário. Por isso a equipe no 1º OR fez questão de ressaltá-lo ao questionar o Poder Concedente da existência de estudos concorrenciais que embasassem a restrição firmada por meio do item 5.2.1 do Acórdão-Antaq 298/2025.*

113. *Como visto, o MPor respondeu que não havia necessidade de estudo concorrencial, tampouco de participação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) nessa decisão, justamente porque pelo art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001, a Antaq é o órgão competente para tomar decisões concorrenciais no âmbito do setor portuário e pode fazer isso de maneira direta, se entender necessário.*

114. *A resposta não só contraria o entendimento firmado no citado decisum desta Corte, mas vai contra os procedimentos já adotados pelo Poder Concedente e pela Antaq quando diante de problemas concorrenciais nos outros processos elencados no Voto do Ministro Relator, especialmente na concessão de Itajaí e do Porto de Santos, além do certame do antigo STS10.*

115. *Inclusive atualmente discute-se a restrição imposta na licitação do Tecon10 (antigo STS10) e lá a Antaq não a promoveu de maneira direta, sem quaisquer estudos sobre o tema, como ocorreu aqui.*

116. *Isto é, para a restrição ora sob escrutínio, a Antaq não ouviu o Cade, considerando a existência de acordo de cooperação técnica entre os órgãos justamente para tratar desse tipo de questão; não utilizou o Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP); nem promoveu qualquer outro estudo técnico que demonstrasse a existência de problema concorrencial e que a restrição seria a melhor solução diante das características do caso concreto. Mesmo o Voto do Diretor Relator, como visto, não trouxe nenhuma informação que abone a existência de questão concorrencial ocorrendo no mercado em comento.*

117. *O Poder Concedente defendeu a competência da Antaq para dispor de forma soberana sobre questões concorrenciais no setor portuário com base no art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001. Este regramento afirma que cabe à Antaq, em sua esfera de atuação:*

XXX - fomentar a competição e tomar as medidas necessárias para evitar práticas anticoncorrenciais, especialmente no tocante à má-fé na oferta de embarcações que não atendam adequadamente às necessidades dos afretadores na hipótese prevista no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

118. *Este inciso foi incluído pela Lei 14.301/2022, que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, conhecido como BR do Mar. A Lei 9.432/1997 rege a ordenação do transporte aquaviário e seu art. 9º trata do afretamento de embarcações estrangeiras.*

119. *Relembre-se a Lei 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, a qual possui seção específica sobre a interação entre a Antaq e os órgãos de defesa da concorrência:*

*Art. 25. Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados, **as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação, privilegiando a troca de experiências.***

Art. 26. No exercício de suas atribuições, incumbe às agências reguladoras monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados, de forma a auxiliar os órgãos de defesa da concorrência na observância do cumprimento da legislação de defesa da concorrência, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

§ 1º Os órgãos de defesa da concorrência são responsáveis pela aplicação da legislação de defesa da concorrência nos setores regulados, incumbindo-lhes a análise de atos de concentração, bem como a instauração e a instrução de processos administrativos para apuração de infrações contra a ordem econômica.

§ 2º Os órgãos de defesa da concorrência poderão solicitar às agências reguladoras pareceres técnicos relacionados a seus setores de atuação, os quais serão utilizados como subsídio à análise de atos de concentração e à instrução de processos administrativos.

Art. 27. Quando a agência reguladora, no exercício de suas atribuições, tomar conhecimento de fato que possa configurar infração à ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente aos órgãos de defesa da concorrência para que esses adotem as providências cabíveis (grifo nosso).

120. *Diante de todo o contexto trazido até aqui, não se entende razoável o MPor entender que a Antaq de forma soberana possui competência legal para diretamente restringir a participação de potenciais licitantes em leilões, baseado apenas em fatos sem evidenciação técnica constantes no Voto do Diretor Relator do processo.*

121. *Não se mostra exame complexo de hermenêutica jurídica concluir que o inciso XXX do art. 27 da Lei 10.233/2001 não possuiria força normativa para suprimir a Lei 13.848/2019, intitulada*

Lei das Agências Reguladoras. A Lei 10.233/2001, lei de criação da Antaq, possui caráter geral e seu inciso XXX, apesar de tratar na parte inicial da competência de defesa da concorrência, foi incluída por norma do setor navegação. Os arts. 25 e 26 da Lei 13.848/2019 trazem normas específicas para discussões concorrenciais. Logo, possuem preferência em sua aplicação.

122. *Assim, o citado inciso XXX não pode ser interpretado de forma isolada ou restritiva no ordenamento jurídico, mas conjuntamente com o art. 25 da Lei das Agências Reguladoras. Ou seja, a Antaq deve sim fomentar a competição e tomar as medidas necessárias para evitar práticas anticoncorrenciais, mas **obrigatoriamente** em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, **privilegiando a troca de experiências**. Esse é o sentido do verbo “dever” no citado art. 25.*

123. *A interpretação adotada pelo MPor na resposta ao 1º OR, de que a Antaq pode diretamente adotar restrições à participação de licitantes em certames do setor portuário sem estudos concorrenciais prévios e sem qualquer participação de órgão de defesa da concorrência mostra-se incompatível com a Lei das Agências Reguladoras e, portanto, ilegal.*

124. *Também se mostra desarrazoado qualquer interpretação do inciso XXX que autorizasse o MPor e a Antaq a atuar, sem justificativa robusta, de maneira contrária ao entendimento jurisprudencial desta Corte firmado no Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário.*

125. *Outro aspecto digno de nota é que a Lei 13.848/2019 também trata do processo decisório das agências reguladoras, da seguinte forma:*

Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

126. *O comando legal é cristalino sobre a importância da proporcionalidade nas obrigações, restrições e sanções adotadas pela Antaq em suas decisões. Não é possível juridicamente reconhecer como proporcional a restrição em tela sem estudos que comprovem de forma robusta a existência de problema concorrencial e que esta solução, extrema, representa o melhor interesse público. **Dessa forma, o item 5.2.1 do Acórdão-Antaq 298/2025 demonstra clara afronta ao princípio da proporcionalidade, materializado no art. 4º da Lei 13.848/2019.***

127. *Outro aspecto relevante é que em todos os casos citados até aqui era possível identificar algum grau de problema concorrencial. Se ele deveria ser tratado ou como deveria é justamente algo a ser respondido pelo estudo, que necessariamente deve existir e ser discutido pela sociedade, pelo Poder Concedente, especialmente agência reguladora, e pelos órgãos de defesa da concorrência, notadamente o Cade e a Seae.*

128. *Relembre-se que o parecer elaborado pela Seae (peça 47) foi emitido como contribuição à audiência pública para atendimento de sua competência insita no inciso VIII do art. 54 do Decreto 11.907/2024, portanto, anteriormente à decisão pela restrição (peça 46), e não alertou acerca desse suposto problema concorrencial que a Antaq pretendeu evitar.*

129. *Assim, outro ponto a corroborar a ilegalidade da decisão da Antaq aqui é justamente a ausência de problemas concorrenciais no âmbito do leilão do IQI16. Relembre-se que o estudo de demanda não trouxe qualquer preocupação sobre concentração excessiva e/ou aumento da possibilidade de utilização de poder de mercado pós leilão.*

130. *Tanto do ponto de vista de controle de estruturas quanto do de condutas, o mercado de movimentação de fertilizantes no Porto do Itaquí não apresenta preocupações nem prévias nem posteriores, independente de quem vença o certame.*

131. *Ainda que não tenha sido feita nenhuma análise concorrencial tradicional no Voto do Diretor Relator, por exemplo teste de monopolista hipotético, a baixa participação de mercado dos*

envolvidos (IQI16 e Copisi), aliada à pluralidade da participação relevante da descarga direta, fazem crer que o nível de contestação parece elevado a ponto de impedir o uso de poder de mercado para prática de atos contrários à Lei de Concorrência durante a execução contratual do IQI16.

132. *Adicionalmente, observe-se que o problema levantado pelo Diretor Relator não era de cunho concorrencial, mas logístico. Ele terminou por promover solução voltada para questões concorrenciais em mercado sem falhas de competição, enquanto tratava suposta concorrência assimétrica ocasionada por condições logísticas.*

133. *Se de fato houvesse problema concorrencial a ser sanado e apenas o Diretor Relator tivesse percebido, tanto a lei quanto a jurisprudência desta Corte caminham no mesmo sentido: de que o processo deveria ter voltado à fase de estudos; levado em consideração tais fatos; atestado sua efetiva existência e seus efeitos negativos; procurado alternativas de solução, sopesando a proporcionalidade de cada uma; discutido/cooperado com os órgãos de defesa da concorrência durante todo esse processo; e depois de todos esses passos, caso se decidisse pela restrição, adotá-la, o que ocorreria com respaldo legal.*

134. *Em linha com esse entendimento, reforce-se que a restrição deve ser exceção. Tanto a Lei de Portos, 12.815/2013, quanto a Lei de Liberdade Econômica, 13.784/2019, são taxativas nessa regra:*

Lei 12815:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020).

Lei 13.784/2019:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.

135. ***Como visto, a Antaq descumpriu integralmente todos esses passos, o que legalmente ela não possui competência para fazer.***

136. *Importante aduzir também que a Antaq, pelos seus próprios objetivos instituídos no art. 20 da Lei 10.233/2001 de harmonizar interesses e garantir eficiência por meio da regulação e supervisão, deveria ser a maior interessada em contar com a expertise do Cade ou da Seae na discussão de problemas envolvendo concentração ou exercício de poder de mercado.*

137. *Não apenas por ser o órgão legal responsável pela aplicação da Lei de Concorrência, 12.529/2011, mas por se tratar de órgão maduro no trato do controle de estruturas e condutas, e que possui metodologias consagradas tais como o Guia de Remédios Antitruste (<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-remedios.pdf>).*

138. *Ressalta-se ainda a competência da Seae para se manifestar sobre os processos que envolvam a privatização ou a alienação de ativos de empresas pertencentes à União, a desestatização de serviços públicos ou concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos, consoante o já citado art. 54, inciso VIII, do Decreto 11.907/2024.*

139. Logo, chama a atenção que os procedimentos para o IQI16 tenham sido diametralmente opostos aos vistos pelo Poder Concedente e pela Antaq para outros processos que também estudaram alguma forma de restrição à participação de licitantes. Aumenta essa sensação o fato de que mesmo alertados pela equipe no 1º OR, os órgãos não tenham reconhecido as irregularidades identificadas nesse relatório e agido para saná-las, como costuma ocorrer nesse tipo de fiscalização.

140. Assim, por todo o exposto, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, antes da licitação do terminal portuário IQI16, sejam promovidos estudos concorrenciais para, necessariamente, serem discutidos juntamente com os órgãos de defesa da concorrência, notadamente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae) do Ministério da Fazenda, de forma a justificar a restrição à participação de empresas que atuem no mercado de fertilizantes no Porto do Itaquí, constante do item 12.3 da minuta de edital para arrendamento do terminal ora em análise, considerando os termos do art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), o art. 20 da Lei 10.233/2001 (Lei da Antaq), o art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013 (Lei de Portos), o art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), o art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

141. Em termos de construção participativa das deliberações, no espírito da Resolução-TCU 315/2020, entende-se pertinente propor também determinação alternativa, na forma da proposta de encaminhamento, para que caso o Poder Concedente decida por sua conta excluir a referida restrição da minuta de edital, não se mostraria mais necessária a confecção de estudos concorrenciais de maneira prévia ao edital, conforme a determinação constante do parágrafo anterior.

142. Considerando que a situação ocorreu mediante descumprimentos legais, normativos e jurisprudenciais já tratados em outros processos, sugere-se também dar ciência ao MPor e à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão de cláusulas restritivas à participação de licitantes em leilões do setor portuário de forma direta pela Antaq sem fundamentar-se em estudos prévios, sem a participação dos órgãos de defesa da concorrência, em especial o Cade e a Seae, e sem a participação da sociedade por meio de audiência ou consulta pública afronta o art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), o art. 20 da Lei 10.233/2001, o art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, o art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), o art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo) c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

143. Por fim, pertinente ressaltar que a restrição imposta pela Antaq não foi discutida com a sociedade. Entende-se do ponto de vista procedimental que essa falha representa grave descumprimento do controle social e da necessidade constitucional de transparência, com efeitos negativos, especialmente no presente caso, quando a medida foi tomada apenas no final dos procedimentos, por ocasião do julgamento na Agência. Assim, as empresas excluídas poderão recorrer ao TCU e ao judiciário para serem ouvidas, aumentando a judicialização, o risco regulatório e a insegurança jurídica.

144. Os participantes que possuem recursos e organização procurarão debater a medida em todos os fóruns possíveis, tornando a discussão de certa forma indireta, enquanto os demais terminarão por ser alijados de todo esse processo. Assim, é preciso que esse tipo de restrição seja debatido no momento da audiência pública, ainda que sua necessidade seja identificada posteriormente, o que terminou por não ocorrer nessa licitação.

145. *É forçoso reconhecer que a restrição à competição, por ser medida extrema, altera completamente o jogo das propostas e como o setor privado enxerga a vantajosidade do leilão. As empresas que permanecerem na disputa provavelmente se sentirão menos contestadas, podendo levar a apresentarem propostas menores ou menos cuidadosas. Por isso, para assumir os efeitos negativos nessa estrutura de incentivos é fundamental que a restrição seja imprescindível para bem regular a competição pelo mercado, protegendo futuramente a competição no mercado.*

146. *No Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, estabeleceu-se que:*

80. O art. 37 da Constituição Federal impõe à Administração Pública o princípio da publicidade, que envolve, de maneira geral: (i) dar conhecimento dos atos administrativos de forma que eles sejam oponíveis a partes e terceiros e (ii) dar transparência das motivações desses atos para fins de controle social.

81. A Lei 10.233/2001, em seu art. 34A, §1º, traz que “As condições básicas do edital de licitação serão submetidas à prévia consulta pública”. No que pese a letra da lei não deixar claro quais seriam as condições básicas do edital que devem ser submetidas ao escrutínio da sociedade, a disponibilização e discussão com a sociedade dos elementos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos que irão embasar tão importante certame é considerada boa prática.

82. A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece:

“Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. (...)”

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado”.

(...)

86. Nesse sentido, transcrevo subitem 9.7.3. do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário que, ao tratar de acompanhamento do 1º estágio da concessão dos arrendamentos de áreas e instalações portuárias nos portos organizados de Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e Terminais de Outeiro e Miramar, deu ciência à Casa Civil, à SEP/PR e à Antaq de que:

“9.7.3. caso ocorram modificações significativas nas definições que constarão do processo licitatório, em decorrência dos ajustes referidos no item 9.1 deste acórdão, as questões deverão ser submetidas a nova audiência pública;”.

147. *Pertinente citar também a Resolução-Antaq 6.455/2018, que dispõe sobre a participação social no âmbito das decisões da Agência:*

Art. 3º O processo de participação social no âmbito da ANTAQ possui como mecanismos participativos as Audiências Públicas, as Consultas Públicas, as Reuniões Participativas, as Tomadas de Subsídio e as Consultas Internas e tem como objetivos:

I – colher sugestões e contribuições para subsidiar o processo decisório da ANTAQ e a edição de atos normativos;

(...)

IV- ampliar a legitimidade dos atos normativos e decisórios emitidos pela ANTAQ; e

V – dar publicidade à ação da ANTAQ

(...)

Audiências Públicas

Art. 19. Além dos casos de iniciativas de projeto de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria que afetem os direitos de agentes econômicos e usuários, deve-se realizar Audiência Pública para:

(...)

II – minutas de editais e de contratos de licitação de outorgas.

148. Note-se que os normativos e a jurisprudência citados não indicam de forma categórica critérios objetivos que delimitem quando uma audiência pública deve ser repetida. No entanto, é prudente interpretar, no presente caso, que a ausência de discussão da restrição com a sociedade torna a audiência pública já realizada incapaz de cumprir os requisitos legais de ampliar a legitimidade e dar publicidade e transparência às ações decisórias da Antaq, especialmente porque condição básica do edital (requisitos de participação) não foi previamente submetida ao controle social.

149. Dessa forma, sugere-se determinar ao MPor e à Antaq que, caso após a finalização dos estudos concorrenciais do IQI16 permaneça a necessidade de intervenção estatal no mercado que justifique a inclusão de dispositivo restritivo à participação de interessados no edital de licitação, promova nova e competente audiência e/ou consulta pública antes da publicação do edital de licitação do terminal portuário ora em análise, considerando os termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, art. 32 e 34 da Lei 9.784/1999, art. 34A, §1º, da Lei 10.233/2001, art. 3º, incisos I, IV e V c/c o art. 19, inciso II, do Anexo da Resolução-Antaq 6.455/2018, bem como o disposto no Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.

150. Ressalte-se, de igual forma, que caso o Poder Concedente exclua da minuta de edital por sua conta a restrição sob exame, atendendo à determinação alternativa elencada anteriormente, restaria inócua a necessidade de repetição de audiência pública prevista no encaminhamento preliminar do parágrafo acima.

Comentários dos gestores

151. O presente relatório foi enviado ao MPor e à Antaq para comentários dos gestores, nos termos da construção participativa das deliberações, prevista na Resolução-TCU 315/2020. Considerando que foram apresentadas manifestações apenas no tocante à proposta constante desta seção, entendeu-se mais coerente fazer este relato e sua devida análise nesse momento do relatório.

152. Para o MPor, foi enviado o Ofício 35.820/2025-TCU/Seproc, de 29/8/2025 (peça 55), cuja ciência ocorreu em 1/9/2025 (peça 56). A resposta da pasta ministerial foi apresentada por meio da peça 65, na qual informou concordar com todas as propostas do relatório.

153. No caso da Antaq, foi enviado o Ofício 35.819/2025-TCU/Seproc, de 29/8/2025 (peça 53), para o qual a ciência ocorreu em 1/9/2025 (peça 54). A agência solicitou prorrogação de prazo para encaminhar sua manifestação por mais 15 dias, por meio da peça 57, que foi concedido (peça 61). A resposta foi juntada às peças 66 e 67, as quais se passa a relatar.

154. No que tange às propostas que exigem a necessidade de elaboração de estudos concorrenciais em conjunto com os órgãos de defesa da concorrência ou, alternativamente, à exclusão da restrição à participação imposta, a Agência defendeu que demandam discussão aprofundada porque a relação entre órgãos de defesa da concorrência e agências reguladoras deve ser analisada à luz da política regulatória definida pela legislação nacional, bem como com base nos precedentes existentes.

155. Aduz que, embora ambos os órgãos objetivem mitigar falhas de mercado, seus papéis diferem em método, temporalidade e escopo. As agências reguladoras baseiam-se na teoria da regulação econômica, segundo a qual determinados setores, como o aquaviário, apresentam falhas

estruturais, como monopólios naturais, assimetrias de informação e externalidades, exigindo regulação para garantir o interesse público.

156. *Elenca que, diante de falhas de mercado que toquem mas ultrapassem a problemática concorrencial, o posicionamento dos órgãos de defesa da concorrência estaria limitado ao seu escopo de atuação, ao passo que a atuação da Agência, especialista no mercado que regula, deve levar em conta outros elementos do caso concreto.*

157. *Assim, estabelece que os editais de concessão e arrendamento são instrumentos centrais para que a Antaq cumpra seu papel de harmonizar e fomentar a competição no mercado regulado. Sua competência para adotar salvaguardas concorrenciais seria legalmente prevista e não dependeria de autorização ou regulamentação complementar dos órgãos de defesa da concorrência. Inclusive, em outros arrendamentos, como no próprio Porto Organizado de Itaquí, já foram aplicadas restrições em razão de riscos concorrenciais, especialmente para evitar aumento excessivo de participação em mercado relevante.*

158. *Menciona que praticamente um terço de todos os leilões realizados após a edição da Lei 12.815/2013 continha algum tipo de regra específica relativa à estrutura do mercado, de modo a privilegiar a maior concorrência no Porto Organizado e na sua área de influência.*

159. *Salienta que o papel da Agência reguladora como promotora da concorrência, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei dos Portos, vai além da função dos órgãos de defesa da concorrência, uma vez que deve ponderar os aspectos da análise concorrencial com elementos relativos ao acompanhamento e fiscalização dos mercados regulados, histórico de inexecução contratual por parte dos agentes e a aderência à política pública emanada pelo Poder Concedente.*

160. *Afirma que a atuação da Agência na modelagem dos editais orienta-se, entre outros princípios, pela maximização da concorrência, sempre que possível, como instrumento para promover ganhos de eficiência e redução de custos não apenas no curto prazo, mas, sobretudo, ao longo de toda a execução contratual. Nesse sentido, a definição de critérios específicos de participação, quando estritamente necessária para estimular a entrada de novos operadores, estaria em plena consonância com as diretrizes da política pública setorial.*

161. *Informa que no âmbito do art. 25 da Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), a Antaq já promove ações de cooperação com os órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), destacando-se a celebração do Acordo de Cooperação Técnica 22/2024 entre a Antaq e o Cade. Lembra também da participação da SEAE na audiência pública referente ao arrendamento em tela.*

162. *Observa que há consenso quanto à relevância da cooperação entre a Agência e os órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que já estaria materializada por meio de instrumentos formais e práticas consolidadas.*

163. *Defende, todavia, que não existe relação de subordinação das decisões da Antaq em matéria licitatória às manifestações dos citados órgãos. Qualquer entendimento em sentido contrário implicaria delegar ao Cade e à SEAE a definição do desenho dos editais sem que haja qualquer previsão legal que autorize tal ingerência.*

164. *Aduz que o próprio Cade vem sustentando esse entendimento, destacando que a exclusão prevista no art. 90, parágrafo único, da Lei da Concorrência visaria evitar a ineficiência de submeter à análise ex ante todos os consórcios vencedores de licitação, direcionando a avaliação concorrencial para a fase de modelagem do edital, sob liderança do regulador setorial, com eventual atuação de advocacy por parte dos órgãos do SBDC, especialmente a SEAE.*

165. *Correlaciona que a previsão de cooperação entre agências reguladoras e os órgãos do SBDC não implica delegação de competência decisória da Antaq ao Cade ou à SEAE. Qualquer*

interpretação que atribua caráter vinculante ou decisório a essa colaboração extrapolaria os limites legais, convertendo diretriz de cooperação institucional em subordinação indevida, o que não encontra respaldo na Lei 13.848/2019, tampouco em qualquer outro diploma legal vigente.

166. *Acerca da proposta de se realizar nova audiência pública, informa que a minuta do edital do IQI16 foi submetida à consulta pública, oportunidade em que agentes de mercado, entidades representativas e demais interessados puderam apresentar contribuições sobre todos os aspectos do certame, inclusive sobre a possibilidade de restrições concorrenciais. As manifestações que trataram especificamente da questão concorrencial foram analisadas e serviram como subsídio à decisão do Diretor Relator, posteriormente acompanhada pela Diretoria Colegiada.*

167. *Defende que a restrição em comento, conforme deliberado pela Diretoria Colegiada, possui por finalidade mitigar assimetrias de mercado e preservar a concorrência, sem modificar a natureza do arrendamento ou os parâmetros econômicos centrais do certame*

168. *Reafirma, por fim, que a cooperação com Cade e SEAE prevista nos arts. 25 a 27 da Lei 13.848/2019 configura diretriz de coordenação institucional relevante, já incorporada à prática da Antaq e continuamente aprimorada no âmbito do relacionamento com os órgãos que integram o SBDC. Tal cooperação, entretanto, não implicaria subordinação, nem condiciona o exercício da competência regulatória setorial, que permanece integralmente atribuída à Agência pela legislação nacional.*

Análise da AudPortoFerrovia

169. *A resposta não traz elementos mínimos que ataquem os fatos técnicos elencados pela equipe e que justificam as determinações propostas.*

170. *Relembre-se, de maneira resumida, que previamente ao voto do Diretor Relator não havia qualquer questão concorrencial identificada pelo estudo, pela SEAE, pelas contribuições da audiência pública e pela área técnica da Agência.*

171. *Nenhuma dessas instâncias observou no porto qualquer problema concorrencial pré-leilão de conduta (exercício de poder de mercado por agente com share relevante) ou de estrutura (alta concentração, por exemplo). De igual forma, também não se observou nenhum indício de que o cenário no pós-leilão pudesse apresentar problema de concentração e/ou facilitação da utilização de poder de mercado que inspirasse a adoção de qualquer medida de defesa do referido segmento.*

172. *As contradições do referido voto trazidas pela equipe foram delimitadas de maneira técnica. Rememore-se rapidamente que os dados utilizados pelo Diretor Relator em sua manifestação não apresentam fonte e contradizem frontalmente os dados do estudo, que utilizaram fontes públicas oficiais como o Plano Mestre do porto, bem como o próprio anuário estatístico da Agência.*

173. *O suposto problema levantado, de inviabilidade do terminal devido a competição assimétrica ocasionada pelas soluções logísticas para ele indicadas na modelagem nem se caracteriza como concorrencial. Isso porque, conforme apresentado nos estudos, o porto passa nesse momento por forte demanda reprimida e o mercado não se mostra efetivamente concentrado.*

174. *Ademais, a opção pela solução não mecanizada (carrossel de caminhões) foi devidamente motivada e não foi questionada por nenhuma instância técnica até o citado voto. Fora que a experiência pretérita verificada em outros EVTEAs demonstram que operacionalmente tanto o carrossel quanto as esteiras seriam compatíveis. Corrobora esse fato que o próprio estudo exige parâmetros operacionais do IQI16 que são, inclusive, superiores aos dos terminais que hoje operam de forma mecanizada. Pelos dados do estudo encaminhado, nenhum aspecto justifica a conclusão pela inviabilidade do terminal.*

175. *Acrescente-se que o suposto problema levantado pelo Diretor Relator, que foi reconhecido pelo Plenário da Agência, caso existisse, seria logístico e não concorrencial. E como colocado anteriormente, a problemática logística trazida nem restou devidamente comprovada pela Antaq.*

176. *Dessa forma, nota-se que está sendo aplicado remédio voltado para tratar questões concorrenciais que visa intervir em problema logístico não comprovado. E que esse remédio, a restrição, inclusive, impactaria negativamente na suposta problemática logística levantada pelo Diretor Relator.*

177. ***Pertinente observar que nenhum desses aspectos foi sequer debatido na resposta apresentada pela Agência. Em seus comentários, a Agência não trouxe aos autos nenhum elemento que refutasse ou justificasse as contradições técnicas evidenciadas no relatório preliminar referente ao defeito de (falta de) motivação na decisão da Antaq, o que caracteriza ofensa ao princípio dos motivos determinantes.***

178. *Para além do defeito na motivação, o presente relatório também demonstrou que a atuação da Antaq nesse certame se afastou da atuação normalmente esperada e já ocorrida em outros processos em que se defendeu a utilização de medidas extremas de restrição à competição. Não consta o uso do Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), elaborado pela EPL, sob coordenação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura e com a colaboração da Antaq e do Cade. Não usou também o acordo de cooperação técnica (ACT 07/2019, SEI 0589347, Processo 08700.001852/2018-76), com o objetivo de aperfeiçoar ações voltadas à defesa, fomento e disseminação da concorrência nos serviços de transportes aquaviários.*

179. *A resposta reconhece a importância desses instrumentos, mas não apresenta justificativas para a sua não utilização nesse certame específico, justamente quando buscam utilizar o remédio concorrencial mais extremo disponível na legislação, a restrição de participação de caráter geral a quem já atua no mercado.*

180. *Note-se que se existisse problema concorrencial, e pelos dados disponíveis até então não há, o processo deveria voltar para a fase de estudos para delimitar melhor as soluções e o tamanho do problema. Ainda que a Antaq entenda que não deveria utilizar o acordo de cooperação com o Cade e nem discutir com a sociedade por meio de nova audiência pública, não se mostra razoável simplesmente adotar solução extrema desse porte sem estudos prévios no contexto desse certame, em que o “problema concorrencial” apenas surgiu no último momento do processo, no julgamento da Antaq.*

181. ***Definitivamente a Lei 10.233/2001 não autoriza que a Antaq utilize suas competências dessa forma, especialmente após a Agência ter se furtado, como se vê de sua resposta, a apresentar dados e estudos que comprovem o problema e a motivação que justifique a utilização do remédio, o que sua discricionariedade técnica exige legalmente como condição de validade do ato.***

182. *Obviamente não é novidade a utilização de medidas de restrição pela Antaq. Isso já ocorreu em vários outros arrendamentos, em diversos graus, como bem reconheceu a resposta da Agência. No entanto, veja-se que em vários desses casos foram utilizados apenas critérios qualitativos para adoção da medida. E ainda assim foram entendidos razoáveis por esta Corte diante do contexto fático de cada terminal.*

183. *Veja-se que no caso do ITG02 a questão caminhava para outra decisão baseada apenas em critérios qualitativos. Entretanto, essa é a conotação legal do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário (min. Walton Alencar Rodrigues), de que remédios concorrenciais extremos não sejam adotados com base apenas na experiência de quem adota ou no feeling da melhor solução para dado problema concorrencial, mas com base em estudos que realmente demonstrem e delimitem sua necessidade. E*

de preferência, que sejam adotados após cooperação entre agência reguladora e órgãos de defesa da concorrência, visando à soma de expertises.

184. *E aqui é preciso ressaltar mais uma vez. Em todos os processos analisados por esta Corte em que foi adotada alguma medida de restrição pela Antaq ou diretamente pelo estudo, ainda que apenas por critérios qualitativos, não havia dúvida acerca da existência de problema concorrencial a ser tratado.*

185. ***Não é o que se observou nesse caso. O seu uso mostra-se desarrazoado porque nem por critérios qualitativos é possível identificar questão concorrencial que justifique a decisão tomada. E foi justamente nesse caso extremo que a Agência optou por não utilizar nenhum dos instrumentos de cooperação técnica a sua disposição e nem apresentar justificativas técnicas ou qualitativas que melhor delimitem tal entendimento.***

186. *Observe-se que a resposta da Antaq aponta em diversos momentos sua competência para desenhar editais e regular mercados atuando “quando estritamente necessário” ou na ponderação de elementos concorrenciais, regulatórios e de fiscalização. Essa atuação, que é o core do princípio da proporcionalidade, mostra-se ausente justamente neste processo. Evidenciou-se que não restou demonstrada a necessidade da restrição e nem que foi realizada qualquer ponderação técnica sobre ela.*

187. *Como se está diante de caso extremo, em que foi escolhida solução forte sem a identificação conclusiva acerca do problema, entende-se que a cooperação entre Antaq e SBDC seria imprescindível, até pelo texto normativo da Lei das Agências Reguladoras.*

188. *Não se mostra razoável concluir, como apresentou a Agência Reguladora, que a proposta de encaminhamento pretende criar qualquer tipo de subordinação entre os órgãos, até porque cooperar e subordinar não possuem o mesmo viés jurídico e gramatical. Mostra-se, contudo, contraditório que a Antaq reconheça a importância dessa cooperação, até pela existência de citado acordo institucional nesse sentido, mas mostre-se reticente à sua utilização, especialmente nesse processo.*

189. *Por fim, reforça-se o fato de que a inclusão de medidas restritivas à participação de agentes de um mercado, como no caso do IQI16, devem ser discutidas pela sociedade, o que efetivamente não ocorreu nesse caso. Assim, diante de caso extremo, em que não existem nem critérios qualitativos que justifiquem decisão tomada pela Agência, ocorrida no último momento do processo, de forma contrária a todas as outras instâncias técnicas e ao próprio EVTEA, acerca de item essencial do edital, os critérios de participação, entende-se imprescindível, caso os estudos realizados de maneira cooperada entre Antaq e SBDC demonstrem a sua necessidade e delimitem seus termos exatos, a validação, por meio de participação da sociedade em consulta ou audiência pública, dos estudos que irão embasar toda a licitação do IQI16.*

190. ***Diante do exposto, considerando que os comentários apresentados pela Antaq não enfrentaram o cerne do presente tópico, entende-se pertinente manter as determinações nos seus exatos termos apresentados anteriormente, para que, antes da licitação do terminal portuário IQI16, sejam promovidos estudos concorrenciais em conjunto com os órgãos de defesa da concorrência como forma a justificar a restrição à participação de empresas que atuam no mercado de fertilizantes no Porto do Itaquí, assim como promova a devida audiência pública e/ou consulta pública antes da publicação do edital de licitação do terminal portuário ora em análise.***

191. *Para finalizar o presente item, como até o momento não foi apresentado nenhum estudo que comprove de fato a existência ou não de problema concorrencial que justifique a inclusão de cláusula restritiva à participação de agentes do mercado no leilão, mostra-se também oportuno manter a determinação de que, caso o Poder Concedente decida por sua conta excluir a referida*

restrição da minuta de edital, não se mostraria mais necessária a confecção de estudos concorrenciais de maneira prévia ao edital, conforme a determinação constante do parágrafo anterior.

IV. Modelagem Econômico-Financeira

192. *As modelagens financeiras dos arrendamentos portuários analisados recentemente por esta Corte de Contas, em sua maioria, têm sido elaboradas pela Infra S.A., empresa pública que presta apoio ao MPor na confecção dos EVTEAs.*

193. *Nesse contexto, a modelagem financeira em questão foi conduzida e desenvolvida pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O arquivo que embasa o EVTEA do terminal, intitulado “6. IQI16_EVTEA - Seção F - Financeiro_VI”, encontra-se disponível no item não digitalizável da peça 19.*

194. *Para garantir a completude e correção do resultado gerado para o VPL do projeto, considerando a nova padronização da planilha disponibilizada, foi realizada análise das premissas e metodologias de cálculos utilizados no modelo financeiro do terminal.*

Análise da AudPortoFerrovia

195. *Após análise do arquivo de modelagem financeira, foram identificadas algumas inconsistências acerca da metodologia adotada, questionadas no 1º OR, Ofício 28/2025 – AudPortoFerrovia (peça 31) e respondidas por meio da peça 34.*

196. *No item “g” do referido OR foi levantada questão sobre a ausência do crédito de PIS/Cofins para os custos de manutenção previstos no Opex do terminal. Relembre-se que essa matéria foi objeto de discussão no processo que tratou do arrendamento do terminal ITG02, em Itaguaí/RJ (TC 039.355/2023-3), por meio do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Na ocasião, pacificou-se o compromisso do MPor em incluir o crédito de PIS/Cofins nos custos de manutenção do citado terminal.*

197. *Em resposta (peça 34, p. 21), o LabTrans informou que “foi observado que o item mencionado carece do devido ajuste, a ser realizado em momento oportuno”.*

198. *Nesse contexto, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal.*

199. *Outro questionamento levantado acerca da metodologia adotada na modelagem diz respeito a não adoção de patamares evolutivos para as quantidades e, conseqüentes, custos referentes a mão de obra prevista para o terminal, conforme sinalizado no item “h” do OR.*

200. *Usualmente, nos EVTEAs dos arrendamentos portuários previamente analisados por esta Corte de Contas, foi adotada metodologia que prevê evolução gradual das equipes administrativas nos primeiros anos de vigência do contrato. Esse critério tem sido prática recorrente nas modelagens financeiras apresentadas pela Infra S.A. em processos de desestatização.*

201. *A esse respeito, no próprio texto apresentado na Seção D – Operacional do EVTEA é afirmado que “o patamar de evolução do tamanho das equipes ocorre de forma gradual, (...) o crescimento da equipe administrativa não acompanha, de forma contínua, a curva de receitas”.*

202. *Com isso, o LabTrans apresentou a seguinte resposta (peça 34, p. 21):*

Para dimensionamento da equipe administrativa, foi considerada a receita bruta média prevista para o empreendimento tendo em vista seu período operacional de 23 anos.

Levando em conta que o parâmetro utilizado corresponde à média referente ao período operacional do empreendimento, adotou-se a composição da equipe administrativa como idêntica em todos os anos operacionais do contrato, sem distinção para os períodos em que o faturamento foi inferior à média.

203. *Considerando a resposta apresentada, nota-se que, apesar de não contar com patamares evolutivos e estar divergente da maioria dos processos de desestatização portuária analisados previamente, a metodologia utilizada pelo Labtrans não constitui como falha/irregularidade capaz de macular o estudo e interferir na vantajosidade esperada para a licitação. Nesse contexto, será acatada a justificativa, dispensando-se a sugestão de encaminhamento para este item.*

204. *Por fim, observou-se a não inclusão do benefício tributário da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no cálculo do VPL do terminal.*

205. *Em processo anterior já analisado por esta Corte de Contas, referente à desestatização do terminal VDC29 (TC 018.517/2024-2), o benefício da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi incorporado ao VPL apresentado. Nesse viés, visando à padronização dos EVTEAs, questionou-se (item 'j' da peça 31) o MPor acerca dessa suposta divergência.*

206. *Em resposta (peça 34, p. 22), o Poder Concedente informou que “devido a um equívoco na especificação da fórmula na aba “Fluxo de Caixa”, a soma não incorporou os valores referentes ao benefício fiscal, ajuste que será realizado em momento oportuno”.*

207. *Sendo assim, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal.*

208. *Conclui-se, então, que tais questões não constituem impropriedades que impeçam o seguimento do processo de leilão.*

209. *Vale ressaltar como boa prática a qualidade da planilha de modelagem financeira desenvolvida pelo LabTrans para o arrendamento portuário do terminal IQI16, incluída como peça não digitalizável da peça 19.*

210. *Apesar de alguns pontos específicos elencados ao longo deste relatório, a abordagem do Laboratório trouxe diferencial significativo frente às planilhas usualmente apresentadas para os processos de desestatização portuária analisadas por esta Corte de Contas. A nova modelagem se destaca por sua estrutura limpa, clara e concisa, facilitando a compreensão e análise dos dados.*

V. Plano de Investimentos (Capital Expenditure - Capex)

211. *Conforme apresentado na Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 16, p. 30), o Capex previsto para o terminal IQI16 totaliza R\$ 124.249.000,00. Este valor não inclui os benefícios fiscais (REIDI e Reporto), os valores de contingência (5%) e as parcelas de renovação de equipamentos.*

212. *A tabela a seguir sintetiza os investimentos do terminal, segregando-os na curva ABC.*

Tabela 5: Curva ABC dos investimentos no IQI16

Item	Und	Qntd	Custo Unitário (R\$)	Total (R\$)	%	% acum.	ABC
Implantação do Armazém	m ²	10468	3.860,00	40.400.000,00	32,52%	32,52%	A
MHC 750 t/h	un.	1	26.853.000,00	29.834.000,00	24,01%	56,53%	A
Pás carregadeiras	un.	7	1.162.000,00	9.037.000,00	7,27%	63,80%	A
Tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h	un.	1	7.547.000,00	8.385.000,00	6,75%	70,55%	A
Serviços Preliminares - Demolições	-	-	-	5.240.000,00	4,22%	74,77%	A
Torre de transferência TT-01 com 1 elevador de canecas de 750 t/h	un.	1	4.372.000,00	4.857.000,00	3,91%	78,68%	A
Edificações e Infraestrutura de Apoio	-	-	-	4.097.000,00	3,30%	81,97%	B
Administração Local da Obra	-	-	-	3.175.000,00	2,56%	84,53%	B
Pavimentação de Vias e Calçadas	m ²	9525	326,00	3.100.000,00	2,49%	87,02%	B
Transportador de Correias TC04 750 t/h	m	134	19.000,00	2.814.000,00	2,26%	89,29%	B
Transportador de Correias TC03 750 t/h	m	143	16.000,00	2.574.000,00	2,07%	91,36%	C
Movimentação de Terra	-	-	-	1.380.000,00	1,11%	92,47%	C
Balanças rodoviárias	un.	4	310.000,00	1.376.000,00	1,11%	93,58%	C
Transportador de Correias TC02 750 t/h	m	55	18.000,00	1.100.000,00	0,89%	94,46%	C
Moega portuária 50m ³	un.	1	982.000,00	1.091.000,00	0,88%	95,34%	C
Moega com supressor de pó 375 t/h	un.	2	471.000,00	1.046.000,00	0,84%	96,18%	C
CFTV	un.	1	935.000,00	935.000,00	0,75%	96,94%	C
Projetos e Levantamentos	-	-	-	885.000,00	0,71%	97,65%	C
Mobilização e Desmobilização	-	-	-	770.000,00	0,62%	98,27%	C
Drenagem	un.	1	500.000,00	500.000,00	0,40%	98,67%	C
Transportador de Correias TC01 750 t/h	m	10	37.000,00	410.000,00	0,33%	99,00%	C
Canteiro de Obras	-	-	-	405.000,00	0,33%	99,33%	C
Transportador de Correias TC05 750 t/h	m	14	18.000,00	280.000,00	0,23%	99,55%	C
Cercamento	m	700	371,00	260.000,00	0,21%	99,76%	C
Iluminação	un.	1	160.000,00	160.000,00	0,13%	99,89%	C
Sistema de Tratamento de Efluentes	un.	1	100.000,00	100.000,00	0,08%	99,97%	C
Sinalização	un.	1	38.000,00	38.000,00	0,03%	100,00%	C
TOTAL				124.249.000,00			

Fonte: elaboração própria com base na Seção C – Engenharia do EVTEA (peça 16, p. 30).

Análise da AudPortoFerrovia

213. Ao analisar a tabela elaborada, observa-se que os seis itens pertencentes à faixa A representam aproximadamente 80% do valor total do Capex do terminal. Além disso, destaca-se que as duas parcelas destinadas à renovação de equipamentos, conforme previsto na modelagem financeira, totalizam cerca de 17 milhões de reais, demonstrando também sua representatividade no contexto dos investimentos previstos.

214. Diante disso, a análise no presente trabalho recairá sobre os itens supracitados, incluindo a renovação de equipamentos.

215. No tocante aos componentes da faixa A da tabela, foi encaminhada, por meio do item "d" do 1º OR (peça 31), solicitação ao MPor para que fornecesse a fundamentação técnica e a memória de cálculo detalhada dos custos unitários e quantitativos associados a esses itens.

216. *Adicionalmente, verificou-se que alguns itens da lista analisada tiveram seus valores referenciados por meio de pesquisa de mercado ou cotação de preço, enquanto os demais foram obtidos por sistemas oficiais como o Sistema de Custos Referências de Obras (SICRO) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), da Caixa Econômica Federal (peça 16, p. 57).*

217. *Para os itens da faixa A que tiveram como referência a pesquisa de mercado ou cotação de preço, solicitou-se ao Ministério que também apresentasse, caso a caso, o número de empresas consultadas para obtenção de cotação e a metodologia de cálculo para adoção do valor contido no EVTEA.*

218. *Após analisar as respostas fornecidas ao 1º OR, a equipe de auditoria identificou a necessidade de enviar um segundo OR (Ofício 63/2025 – AudPortoFerrovia, peça 39), com questionamentos adicionais acerca do escopo da auditoria.*

219. *Neste OR, foi solicitado (item ‘e’, peça 39) o envio das evidências (e-mails, contato telefônico ou outro tipo de documento) que comprovassem os contatos realizados com as empresas para a obtenção das cotações e as respostas recebidas, para todos os equipamentos contidos na faixa A do Capex. As evidências fornecidas pelo MPor encontram-se disponíveis na pasta anexada ao e-mail constante da peça 44.*

V.1 Implantação do Armazém

220. *O item mais representativo da lista de investimentos previstos para o terminal totaliza R\$ 40,4 milhões, representando cerca de 32% do Capex total.*

221. *Em relação à fundamentação técnica sobre a implantação do armazém, esclareceu-se como se segue (peça 34, p. 2):*

A edificação do armazém está pautada sobretudo no atendimento à demanda de fertilizantes estimada para o arrendamento da área IQ116. O layout foi estabelecido de forma a maximizar a capacidade estática e possibilitar uma operação fluida, levando em consideração também os fluxos intraportuários.

Tendo em vista as características corrosivas do fertilizante, o armazém está estruturado em concreto armado. A estrutura conta com baias internas para o armazenamento da mercadoria, de forma que atenda diferentes tipos de fertilizantes. Também foi avaliada a dinâmica de fluxos internos da mercadoria, possibilitando espaço para o giro das pás carregadeiras e para os transportadores de correia.

222. *Além disso, foi fornecida tabela (peça 34, p. 4-6) com os itens contemplados nas estimativas de custo de implantação do armazém, considerando a área da construção em 10.648 m² e as premissas estabelecidas para cada item.*

223. *O item mais relevante da tabela fornecida é “1.1 Fundações”, cujo serviço consiste na cravação de estacas e execução de blocos de coroamento, com a quantidade estimada de 1 unidade a cada 12 m² de área construída do armazém.*

224. *Contudo, foi identificada inconsistência na memória de cálculo fornecida. Visto isso, foi formulado, no item “d” do 2º OR (peça 39, p. 2), o seguinte questionamento:*

d) Em relação aos serviços previstos na rubrica de Implantação do Armazém, explicitados na tabela contida na página 4 da resposta (peça 34) ao Ofício de Requisição 000.028/2025, favor esclarecer sobre aparente divergência existente na memória de cálculo utilizada para o item 1.1, Fundações. A tabela informa que a quantidade medida para o serviço deve ser de 1 un. a cada 12m² de área construída do armazém. Visto que a área construída do armazém é de 10.648 m², isso resultaria em aproximadamente 887 unidades. Contudo, a partir do custo unitário informado de R\$ 1.308.333,33, estariam previstas a execução de 12 unidades para atingir o valor total.

225. *Em resposta (peça 43, p. 3), o LabTrans esclareceu que:*

O custo unitário informado de R\$ 1.308.333,33 tratou-se de um erro de digitação no momento de conformar a tabela contida na página quatro da resposta (peça 34) ao Ofício de Requisição 000.028/2025”. O estudo considerou que haverá uma estaca a cada 12 m² de área, totalizando, aproximadamente, 872 estacas para os 10.468 m² de área construída do armazém. Logo, o valor correto do custo unitário por estaca é de R\$ 18.000,00, resultando no valor total de R\$ 15.700.000,00.

226. *Ademais, foi mencionado que se verificou a “necessidade de ajuste nas menções à área construída do armazém para o valor correto de 10.468 m², conforme trata o projeto do EVTEA”. Essa alteração não implicou em revisão do valor total da rubrica correspondente no Capex, uma vez que os ajustes realizados incidiram sobre os custos unitários impactados.*

227. *Sendo assim, apresentou-se, conforme consta na peça 43, p. 4-5, tabela atualizada com os ajustes mencionados, detalhando os serviços que compõem o valor total referente à Implantação do Armazém.*

228. ***Portanto, considerando que as correções realizadas não impactaram em atualização do valor da rubrica, não se entende necessário propor qualquer encaminhamento sobre a questão.***

V.2 MHC 750 t/h

229. *O MHC (mobile harbour crane) com capacidade de 750 t/h tem dispêndio previsto em aproximadamente R\$ 29,8 milhões, representando 24% do Capex total previsto para o terminal.*

230. *A fundamentação técnica para aquisição do MHC é a seguinte (peça 34, p. 7):*

A aquisição de guindaste móvel portuário está pautada na necessidade do descarregamento da carga proveniente das embarcações. Assim, ao considerar a inclusão desse equipamento, a dinâmica operacional não fica dependente apenas de navios com guindaste de bordo, os quais usualmente estão vinculadas a navios de menor porte. Ainda, com a presença de um MHC (do inglês — mobile harbour crane) de 750 t/h, é garantido que a operação possa atender, de acordo com o memorial de cálculo apresentado no item “c”, a prancha mínima exigida pelo Porto do Itaquí, de 300 t/h.

231. *Com relação ao preço adotado no estudo, o Laboratório informou que contactou 7 empresas para obtenção de orçamento para o equipamento em questão e recebeu propostas de 2 delas. Contudo, visto que uma dessas propostas não contemplava a cotação para o GRAB MHC, adotou-se a cotação da empresa remanescente para detalhamento dos custos.*

232. *O Laboratório também informou que a cotação utilizada (4,7 milhões de euros) foi convertida pela taxa de câmbio do mês da cotação (6,0219 R\$/€) e, posteriormente, sofreu aplicação do índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (-5,12%) e do BDI para itens de fornecimento e para instalação de materiais e equipamentos (11,1%). Após essas etapas, atingiu-se o valor final de aproximadamente R\$ 29,8 milhões contido na tabela de investimentos previstos para o terminal.*

233. *Ao analisar a resposta, verificou-se a necessidade de enviar questionamento adicional referente à metodologia adotada para precificação do MHC. Dessa forma, foi requisitada, no item “f” do segundo OR (peça 39, p. 2), a evidência de que foi solicitado à empresa GEMNA a cotação para o Grab MHC, bem como justificativa pela eventual impossibilidade da empresa em fornecê-la. Adicionalmente, foi solicitado esclarecimento sobre os motivos que levaram à decisão de não utilizar a média das cotações recebidas das duas empresas como base para a composição do valor adotado para o MHC.*

234. *Em resposta (peça 43, p. 8), o LabTrans informou que “realizou-se um novo contato com a empresa GENMA, a qual forneceu a cotação para o grab”. Com isso, o cálculo do preço considerado*

no estudo para o MHC 750 t/h passou ser realizado com base na média das cotações recebidas, tanto para o MHC quanto para o grab.

235. Na sequência da resposta, foram apresentadas tabelas detalhando o racional utilizado para o cálculo dos custos, com a conversão das cotações recebidas para valores em reais. O total apurado foi de R\$ 25.761.000,00, representando redução em relação ao valor inicialmente previsto, que era de aproximadamente R\$ 29,8 milhões.

236. Sendo assim, **entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas.**

V.3 Pás carregadeiras

237. A aquisição de 7 pás carregadeiras para o IQI16 totaliza aproximadamente R\$ 9 milhões, representando cerca de 7% do Capex do terminal.

238. A fundamentação técnica fornecida para aquisição das pás carregadeiras é a seguinte (peça 34, p. 8):

A fundamentação por trás da escolha do uso de pás carregadeiras é justificada pela versatilidade dos equipamentos em operações de granéis sólidos. Dada a possibilidade de execução de múltiplas tarefas em um único equipamento, este foi escolhido tendo em vista a necessidade operacional de redistribuição da carga dentro do armazém, a qual exige versatilidade e mobilidade.

Reitera-se que, para o carregamento do fertilizante nos transportadores de correia destinados à expedição da carga, é necessário o uso de um equipamento para destinar a carga das múltiplas baias internas até o ponto de descarga, de onde é direcionada para a expedição.

239. Em relação à memória de cálculo para o custo unitário utilizado no estudo, foi utilizado o SINAPI - 1/2024 - Maranhão. Sobre esse custo, foi aplicado apenas o BDI (11,1%), uma vez que o Índice de Reajuste do DNIT para o item em questão informava percentual nulo.

240. Adicionalmente às informações fornecidas na resposta ao 1º OR, o LabTrans notificou a necessidade de correção do valor unitário para as pás carregadeiras, na medida em que o valor correto é R\$ 1.010.346,62, enquanto no EVTEA constava R\$ 1.162.000,00. Essa correção ocorreu após o LabTrans revisar a consulta realizada ao SINAPI e aplicar o BDI ao valor obtido.

241. Com isso, **entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62.**

242. Por fim, conforme explicitado na peça 34, p. 9, foi fornecida tabela com o memorial de cálculo utilizado para a definição do quantitativo de pás carregadeiras necessárias à operação.

243. Nesse cálculo foram consideradas as características e especificações técnicas dos equipamentos, utilizando fatores como capacidade da caçamba, tempos médios de manobra, distância média por ciclo e demanda horária de expedição.

244. Com esses parâmetros foi calculado o tempo médio de ciclo (ida e volta) de 3,44 minutos, resultando em produtividade de 17 ciclos por hora, equivalente a 45,69 toneladas/hora por máquina. Para atender à demanda de 300 toneladas/hora do sistema de expedição, a planilha consta

corretamente que seriam necessárias 7 pás carregadeiras, sendo desnecessário realizar proposta de encaminhamento para o item.

V.4 Tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h

245. A aquisição de uma tulha com dois postos de carregamento, acrescentada de uma torre de transferência equipada com um elevador de canecas, representam R\$ 8,385 milhões de investimento, totalizando 6,75% do Capex do terminal.

246. A fundamentação técnica para aquisição desse item é a seguinte (peça 34, p. 10):

A instalação de uma tulha com dois pontos de carregamento está fundamentada no contexto de proporcionar agilidade e continuidade na expedição das mercadorias. A presença de dois pontos de carregamento possibilita que dois caminhões sejam carregados simultaneamente. Ainda, com o uso da tulha, é possível alocar a balança de pesagem dos caminhões sob os pontos de carregamento, de modo a otimizar o espaço interno do terminal.

A escolha do elevador de canecas está vinculada à compatibilidade com a tulha de carregamento. Dada a natureza do carregamento, que ocorre verticalmente na tulha, é necessário que a carga de fertilizantes direcionada à expedição seja elevada, de forma a estar em uma altura compatível com a tulha. Nesse contexto, considerou-se o uso de um elevador de canecas.

247. Referente à capacidade estipulada de 400 t/h para o elevador de canecas, informou-se (peça 34, p. 12) que seria necessária para garantir que o fluxo da carga no armazém acompanhe a taxa mínima de recepção, considerando a prancha operacional mínima de 300 t/h e eficiência operacional de 75%.

248. Já em relação à tulha de expedição, identificou-se a necessidade de que esta tivesse dois pontos de carregamento, cada qual com capacidade de 500 t/h. Esse quantitativo foi determinado com base na estimativa de tempo necessário para a operação do caminhão no fluxo de expedição da carga no terminal.

249. Em relação ao preço adotado no estudo para a torre de transferência com o elevador de canecas, o LabTrans informou (peça 34, p. 10-11) que contactou 8 empresas para obtenção de orçamento para o equipamento em questão, contudo somente recebeu propostas de duas dessas empresas.

250. Já para a tulha com dois postos de carregamento, 12 empresas foram contactadas e nenhuma delas apresentou proposta.

251. Sendo assim, considerando que nenhuma cotação contemplou o solicitado, o Laboratório informou ter buscado o valor para a tulha em outras referências. Avaliando informações disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Antaq, obteve-se a Lista de Bens Reversíveis do Porto do Itaquí, a qual contempla valores de equipamentos vinculados aos investimentos da empresa COPI, que possui terminal destinado à movimentação de fertilizantes.

252. Analisando o item referente à tulha de carregamento nos investimentos da empresa em conjunto com outros documentos que detalham a configuração do terminal, inferiu-se que o valor da tulha contemplaria o elevador de canecas destinado à operação.

253. Em seguida, foram aplicados sobre esse valor o índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (35,09%) e o BDI (11,10%) para itens de mero fornecimento e instalação de materiais e equipamentos, atingindo-se o valor contido no EVTEA do IQI16, de R\$ 8.385.000,00.

254. Em relação à metodologia adotada para obtenção do preço da rubrica, no 2º OR foi formulado o seguinte questionamento (peça 39, p. 3):

g) No tocante à precificação adotada para a Tulha com dois postos de carregamento, ressalte-se que o Acórdão 736/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, recomenda a necessidade

de cotação de três empresas distintas para itens do Capex, justamente porque tal medida aumenta a chance de se obter valores próximos ao de mercado. A adoção do valor contido na Lista de Bens Reversíveis do Porto de Itaquí da forma como apresentado não garante que o preço unitário adotado no estudo atinge esse objetivo. Nesse contexto, solicita-se detalhar todas as referências pesquisadas, de forma a esclarecer por que este equipamento foi encontrado apenas na referida lista de bens reversíveis, considerando o extenso pipeline de projetos de infraestrutura portuária que o Brasil possui atualmente, além dos sistemas de custos referenciais públicos existentes.

255. Além disso, visto que nenhuma das empresas contatadas forneceu cotação para o equipamento, solicitou-se esclarecimento sobre possível busca, pelo LabTrans, por alternativas técnicas para efetivação do serviço previsto (item 'h').

256. Em resposta (peça 43, p. 9), o Poder Concedente esclareceu o seguinte:

No que tange à tulha com dois pontos de carregamento, foram realizados contatos com 13 empresas, solicitando-se cotação compatível com as características do projeto, não havendo retorno de nenhuma delas. (...)

Em paralelo, foram coletados dados secundários por meio de uma pesquisa extensiva nos leilões já realizados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e em projetos e inventários disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Antaq. Foram pesquisadas tulhas e moegas, considerando que muitos projetos as tratam como sinônimos. Todavia, apesar do extenso pipeline de projetos de infraestrutura portuária que o Brasil possui atualmente, verificaram-se dificuldades em identificar uma referência para a tulha com configuração similar à área IQ116, como detalha a tabela a seguir.

257. Em sequência, na resposta acostada à peça 43, apresentou-se tabela com onze referências buscadas nos leilões realizados pela Antaq e em projetos e inventários disponíveis no SEI.

Tabela 6: Pesquisa de referência para a rubrica

REFERÊNCIA	ÁREA	DATA-BASE	CARGA	EQUIPAMENTO	QUANTIDADE DE PONTOS DE CARREGAMENTO	CAPACIDADE	VALOR UNITÁRIO NA DATA-BASE	VALOR UNITÁRIO NA DATA-BASE DA IQ116	VALOR DO CONJUNTO TULHA + TT02 + ELEVADOR DE CANECAS	CONCLUSÃO
Leilão nº 02/2024	RECD8	01/23	Malte, trigo e milho	Tulha para expedição rodoviária	1	N/D	R\$ 1.080.601,28	R\$ 1.142.176,20	R\$ 3.954.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Não é informada a capacidade da tulha.
Leilão nº 01/2019	ST520	04/18	Sal e fertilizantes	Moega rodoviária	Não se aplica	1.500 t/h	R\$ 574.927,00	R\$ 1.077.933,20	R\$ 3.889.000,00	Desconsiderado. A moega neste caso funciona como um funil, sendo carregada por pás carregadeiras.
Leilão nº 02/2021	MAC14	06/20	Cavaco de madeira	Moega de recepção rodoviária	Não se aplica	N/D	R\$ 645.094,00	R\$ 1.030.919,02	R\$ 3.842.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega de recepção e não de expedição. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 01/2021	MCP02	07/19	Farelo de soja	Moega de recepção no pier	Não se aplica	N/D	R\$ 641.618	R\$ 1.102.071,82	R\$ 3.914.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega de recepção, que recebe o farelo de soja no pier. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 01/2023	POA01	01/20	Granel vegetal	Moega 6,0 x 6,0 x 3,0	Não se aplica	60 m³	R\$ 439.339	R\$ 731.401,15	R\$ 3.543.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega portuária para recepção aquaviária.
Leilão nº 06/2023	RIG71	07/21	Arroz	Moega para o direcionamento de carga no pier	Não se aplica	N/D	R\$ 863.439	R\$ 1.102.071,82	R\$ 3.914.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega portuária para direcionamento de carga no pier. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 06/2023	RIG71	07/21	Arroz	Moega 6,0 x 6,0 x 3,0	Não se aplica	60 m³	R\$ 439.339	R\$ 560.761,52	R\$ 3.372.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega portuária para recepção aquaviária.

Leilão nº 07/2023	POA02	04/22	Trigo, milho, fertilizantes e sal	Moega rodoviária e ferroviária	2	N/D	R\$ 549.566	R\$ 614.244,45	R\$ 3.426.000,00	Desconsiderado. É um bem existente. Não está evidente no EVTEA se o custo se trata apenas da estrutura de concreto ou se inclui também o equipamento. Não é informada a capacidade da moega.
Leilão nº 04/2024	REC10	07/22	Barrilha	Moega para ensacadeira	Não se aplica	155,25 t/h	R\$ 13.143	R\$ 14.220,59	R\$ 2.826.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente. Trata-se de moega para ensacar big bags.
Processo: 50300.00859 72024-18 Documento: 2227787	Terminal COPI – Porto do Itaqui	03/21	Fertilizantes	Galpão tulas	2	N/D	R\$ 5.586.194,70	R\$ 7.546.600,36	R\$ 7.547.000,00	Acatado. Mesmo tipo de carga e fluxo operacional similar à área IQ16.
Processo: 50300.00070 0 /2025-54 Documento: 2444960	TMPTP – Porto Murtinho	08/24	Granel sólido – grãos	Tulha de expedição	Não disponível	300 t/h	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.465.808,74	R\$ 4.277.000,00	Desconsiderado. Tipo de carga diferente.

Fonte: peça 43, p. 9.

258. Como se nota da tabela, os demais projetos pesquisados foram rejeitados porque se tratavam, na visão do LabTrans, de tulas/moegas que movimentariam tipos de carga distintos ou que não possuiriam informações claras sobre sua capacidade operacional.

259. Em relação ao questionamento sobre alternativas técnicas para o serviço de carregamento dos caminhões, esclareceu-se (peça 43, p. 12) que “estas foram avaliadas, sendo considerada a possibilidade de carregamento direto dos caminhões por meio de pás carregadeiras, sem a utilização da tulha”.

260. Nesse sentido, apresentou-se tabela (peça 43, p. 13) com as soluções averiguadas em referências consultadas de arrendamentos que possuem movimentação de fertilizantes.

Tabela 7: Soluções alternativas para tulha com elevador de canecas

REFERÊNCIA	ÁREA	DATA-BASE	FLUXO DE OPERAÇÃO EXPEDIÇÃO DO PROJETO	CONCLUSÃO
Leilão nº 01/2019	ST520	04/18	As pás carregadeiras coletam a carga armazenada, descarregando o material em uma moega que alimenta o caminhão.	Entende-se que, neste caso, o caminhão é alimentado pelas pás carregadeiras, sendo a moega apenas um instrumento direcionador da carga. Ademais, conforme descrito no EVTEA, “A movimentação interna de carga no armazém se realiza por meio de equipamentos pá carregadeiras e mini carregadeiras e carregamento dos caminhões com auxílio de moegas rodoviárias”. Assim, interpreta-se que o uso de moegas nessa operação serve como auxílio para a disposição da carga no veículo, operando como um funil acessório, diferentemente da área IQ16.
Leilão nº 07/2023	POA02	04/22	A carga presente no armazém é direcionada a uma correia transportadora, a qual direciona o material até uma moega rodoviária, que, por fim, alimenta o caminhão.	O caminhão é alimentado diretamente por um sistema mecanizado, envolvendo o conjunto correia transportadora e moega rodoviária, semelhante ao proposto na modelagem da área IQ16.
Leilão nº 04/2020	ATU12	07/19	Conforme texto presente no próprio EVTEA, tem-se a seguinte conformação: “Movimentação interna de carga no armazém e carregamento dos caminhões por meio de equipamentos pá carregadeiras”.	Entende-se que a solução apresentada para ATU12 envolve a alimentação do caminhão por meio das pás carregadeiras, diferentemente da área IQ16.
Leilão nº 08/2023	POA11	02/22	Conforme texto presente no EVTEA: “Em geral, fluxo operacional do terminal se dá por de recepção hidroviária da carga, armazenamento no POA11 e expedição rodoviária para as atividades finalísticas”. Em outra passagem, tem-se: “Neste modelo, considera-se que o POA11 movimentará a carga por meio de caminhões e retroscavadeira no área do Armazém. O descarregamento dos navios dos caminhões se dará com guindaste de borda, moegas e grab”.	Entende-se que a solução apresentada para POA11, vinculada à expedição da carga, envolve a alimentação do caminhão por meio de retroscavadeiras, diferentemente da área IQ16.
Processo: 50300.0085972024-18 Documento: 2227787	Terminal COPI – Porto do Itaqui	08/24	A carga presente no armazém é direcionada a uma correia transportadora, a qual leva o material até a tulha de expedição rodoviária, que, por fim, alimenta o caminhão.	O caminhão é alimentado diretamente por um sistema mecanizado, envolvendo o conjunto correia transportadora e tulha de expedição rodoviária, semelhante ao proposto na modelagem da área IQ16.

Fonte: peça 43, p. 13.

261. Com isso, a manifestação do Laboratório foi pela inviabilidade do carregamento diretamente por pás carregadeiras, pelos motivos assim explicitados (peça 43, p. 14):

1. *Produtividade reduzida: as pás carregadeiras já previstas no projeto têm como função principal alimentar a correia interligada ao sistema da tulha. Caso fossem utilizadas para o carregamento direto dos caminhões, a produtividade seria significativamente inferior, uma vez que o ciclo*

operacional da pá carregadeira (deslocamento, coleta, elevação e descarga) é mais lento do que o fluxo proporcionado pela tulha alimentada pela correia.

2. Necessidade de maior número de equipamentos: para alcançar uma produtividade próxima à solução da tulha, seria necessário ampliar o número de pás carregadeiras em operação.

3. Incompatibilidade física: o aumento do número de pás carregadeiras dentro do armazém causaria um congestionamento operacional, resultando na incompatibilidade física da operação. Além disso, mesmo com a adição de mais equipamentos, a operação não apresentaria regularidade similar de fluxo e eficiência à do carregamento automatizado pelo sistema da tulha, o que poderia gerar filas de caminhões e gargalos na expedição.

4. Perda de capacidade estática: a circulação constante de equipamentos dentro do armazém e a necessidade de amplas áreas dedicadas à manobra das pás carregadeiras reduziriam de forma expressiva a área útil destinada à armazenagem, comprometendo significativamente a sua capacidade estática.

262. *Nesse contexto, o Poder Concedente entende que “o sistema de expedição com tulha de carregamento, proposto na modelagem IQI16, representa a alternativa mais adequada para assegurar a capacidade efetiva de expedição requerida, mantendo a eficiência e a segurança operacional do terminal, alinhada com a solução adotada em outro terminal com a mesma finalidade no Porto do Itaqui”.*

263. *Nota-se que houve esforço relevante do LabTrans na busca por soluções alternativas após não obter cotações de mercado para esse equipamento e depois para justificar suas escolhas técnicas e metodológicas em relação à adequação desse item à operação mais eficiente do terminal. Como visto, foi justificado de maneira razoável porque as cotações de outros arrendamentos mais recentes não puderam ser utilizadas nesse caso.*

264. *Deve-se levar em conta também que se trata de item de baixa magnitude dentro do Capex, 6,75%, e que na audiência pública não houve questionamento nem sobre a escolha desse item nem sobre seu valor, como se nota do relatório de análise das contribuições, acostado à peça 21.*

265. *Ainda que se trate de cotação com certo grau de defasagem (3/2021), também é pertinente reconhecer que foi obtida de terminal com operação e porte semelhante e no mesmo porto onde o IQI16 será instalado. Por todo esse contexto, entende-se justificado o preço unitário e a composição de equipamentos para este item.*

266. ***Portanto, considerando as particularidades do terminal, a equipe de auditoria não encontrou indícios de irregularidade na adoção do custo total para esse item.***

V.5 Serviços Preliminares – Demolições

267. *Segundo o estudo, este item justifica-se dado “as estruturas existentes encontrarem-se comprometidas e em estado não operacional, conforme constatado em visita técnica”.*

268. *Apresentou também tabela que contém o detalhamento dos serviços que compõem o valor total de R\$ 5.240.000,00 contido no estudo, que representa 4,22% do Capex do terminal (peça 34, p. 14).*

269. *Observa-se que o serviço de maior relevância, com valor de R\$ 3.910.000,00, é a demolição da torre de serviço, dos silos e da edificação auxiliar.*

270. *Para a estimativa dos custos referentes ao serviço supracitado, em razão da complexidade envolvida na execução desse tipo de intervenção, optou-se pela realização de pesquisas de mercado com empresas especializadas. Nesse contexto, foram contatadas 18 empresas, das quais somente duas forneceram cotações.*

271. *Ao avaliar as propostas recebidas, o LabTrans informou que optou pela proposta com menor custo de execução e com técnica suficiente para atender à demanda solicitada. Sobre o valor obtido na proposta foram aplicados o índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (-4,18%) e o BDI (11,10%) para itens de mero fornecimento e instalação de materiais e equipamentos.*

272. ***Sendo assim, considerando as particularidades do serviço citado, a equipe de auditoria não encontrou indícios de irregularidade na composição do custo total.***

V.6 Torre de transferência TT-01 com 1 elevador de canecas de 750 t/h

273. *Em relação à aquisição de uma torre de transferência TT-01 com um elevador de canecas, de valor R\$ 4.857.000,00 (3,91% do Capex total), apresentou-se a seguinte fundamentação técnica (peça 34, p. 15):*

A torre de transferência equipada com elevador de canecas de 750 t/h está fundamentada na necessidade de realocação da carga proveniente do descarregamento dos caminhões provenientes do cais. Assim, os veículos provenientes do cais despejam a carga na moega do armazém, sendo esta direcionada para o topo da estrutura de forma a posteriormente ser alocada em cada baía do armazém.

A distribuição da carga nas baias do armazém ocorre por meio de uma descarga vertical, usando uma estrutura mecanizada, a qual necessita que haja um elevador de canecas para direcionar a carga ao topo da estrutura. Com o uso dessa estrutura para a formação das pilhas, é possível que sejam atingidas alturas de empilhamento maiores, propiciando a obtenção da capacidade estática considerada para o armazém.

274. *No tocante ao preço adotado para a torre de transferência TT01 com o elevador de canecas de 750 t/h, o LabTrans relatou (peça 34, p. 16) que entrou em contato com 8 empresas para obtenção de orçamento e recebeu propostas de duas dessas empresas.*

275. *Desse modo, o valor considerado para o elevador de canecas é referente à média dos dois orçamentos, totalizando R\$ 3.250.347,73. Sobre esse montante, é acrescido o valor da torre de transferência, R\$ 1.395.334,00, totalizando R\$ 4.645.681,24. Sobre o valor obtido foram aplicados o índice de reajuste de obras portuárias do DNIT (-5,9%) e o BDI (11,10%) para itens de mero fornecimento e instalação de materiais e equipamentos.*

276. *Em relação à capacidade nominal adotada para o elevador de canecas, de 750 t/h, o laboratório esclareceu (peça 34, p. 17) que como no fluxo de entrada podem ocorrer momentos de demanda-pico e o MHC está dimensionado para capacidade de 750 t/h, é necessário que o elevador tenha a mesma capacidade para garantir a equivalência entre os sistemas.*

277. ***Com isso, considerando as necessidades de capacidade citadas, a equipe de auditoria não encontrou indícios de irregularidade na composição do custo total.***

V.7 Renovação de equipamentos (retrofit)

278. *Na planilha de modelagem financeira apresentada no EVTEA do terminal (item não digitalizável da peça 19), são previstas duas parcelas referentes ao retrofit dos equipamentos do terminal.*

279. *A primeira parcela, de valor R\$ 8.134.000,00, tem sua incidência prevista para o 10º ano contratual. Já a segunda parcela, de idêntico valor, está prevista para o 18º ano do contrato.*

280. *Sobre ambas as parcelas foi considerado percentual para contingências (5%), o que resultou no valor final de R\$ 8.540.700,00.*

281. *Nesse contexto, a unidade técnica solicitou, no item “b” do 1º OR (peça 31, p. 1), esclarecimentos sobre a composição desse valor.*

282. *O LabTrans forneceu (peça 34, p. 1) o critério adotado e metodologia de cálculo para composição da rubrica:*

O critério de renovação foi aplicado somente sobre o CAPEX das pás carregadeiras, haja vista que esse tipo de equipamento enseja substituição periódica (vida útil). Os demais equipamentos não apresentam necessidade de troca, e sim de manutenção periódica para preservação de sua vida útil, de modo que o valor de manutenção foi considerado na rubrica “manutenção de equipamentos” no cálculo do custo operacional (OPEX).

283. *Com isso, visto que o custo com as pás carregadeiras está previsto em R\$ 8.134.000,00 (sem BDI), ao aplicar o percentual de contingências atinge-se o valor considerado na modelagem.*

284. *Ressalta-se que a metodologia adotada representou mudança significativa em relação ao normalmente aplicável nos processos anteriores examinados no âmbito desta Corte, os quais adotavam como proxy aplicar 50% do valor de todos os equipamentos contidos no EVTEA, ao contrário deste estudo, que aplicou retrofit apenas para as pás carregadeiras.*

285. *Nesse tocante, no item ‘b’ do 2º OR (peça 39, p. 1), solicitou-se esclarecimentos acerca dos estudos e pesquisas que foram realizados para garantir que os demais equipamentos constantes da faixa A da curva ABC do Capex não necessitariam da previsão de retrofit.*

286. *Em resposta (peça 43, p. 2), foi declarado que “considerando a prática estabelecida nas modelagens, o estudo desenvolvido para a área de arrendamento IQI16 será ajustado, considerando retrofit de 50% sobre o valor total dos equipamentos”.*

287. *Apresentou-se, então, a tabela abaixo com os custos totais de cada equipamento e consequentes valores que comporão a rubrica de renovação de equipamentos após o ajuste na modelagem. Observa-se que cada parcela do retrofit totalizará R\$ 28.747.000,00 (frente a parcelas de aproximadamente R\$ 8,5 milhões consideradas anteriormente).*

Tabela 8: Novos valores do retrofit no IQI16

EQUIPAMENTO	CUSTO TOTAL (INCLUSO BDI)	VALOR DO RETROFIT
Transportador de correias TC01 750 t/h	R\$ 410.000,00	R\$ 205.000,00
Transportador de correias TC02 750 t/h	R\$ 1.100.000,00	R\$ 550.000,00
Transportador de correias TC03 750 t/h	R\$ 2.574.000,00	R\$ 1.287.000,00
Transportador de correias TC04 400 t/h	R\$ 2.814.000,00	R\$ 1.407.000,00
Transportador de correias TC05 400 t/h	R\$ 280.000,00	R\$ 140.000,00
Moega portuária 50 m³	R\$ 1.091.000,00	R\$ 545.500,00
MHC 750 t/h	R\$ 25.761.000,00	R\$ 12.880.500,00
Tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h	R\$ 8.385.000,00	R\$ 4.192.500,00
Moega com supressor de pó 375 t/h	R\$ 1.046.000,00	R\$ 523.000,00
Torres de transferência TT-01 com 1 elevador de canecas de 750 t/h	R\$ 4.803.000,00 ¹	R\$ 2.401.500,00
Balanças rodoviárias	R\$ 1.376.000,00	R\$ 688.000,00
Pás carregadeiras	R\$ 7.854.000,00	R\$ 3.927.000,00

Fonte: peça 43, p. 2.

288. *Nesse contexto, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal.*

VI. Custos Operacionais (Operational Expenditure - Opex)

289. No que concerne ao Opex, considerando a movimentação média anual prevista (incluindo período de ramp up) de 920.347,83 toneladas apontadas na modelagem, estimou-se R\$ 41.219.458,35 anuais em despesas operacionais fixas e variáveis para o arrendamento em tela, conforme a curva ABC apresentada no quadro abaixo:

Tabela 9: Curva ABC das despesas operacionais (Opex) no IQI16

Categoria de custo	Tipo de despesa	Und	Qntd	Custo Unitário (R\$)	Custo Anual (R\$)	%	% acum.	ABC
OGMO	Variável	R\$/t	920.348	13,10	12.056.556,52	29,25%	29,25%	A
Carrossel de caminhões - desembarque	Variável	R\$/t	920.348	12,36	11.375.499,13	27,60%	56,85%	A
Administrativo	Fixo	R\$	-	-	4.014.818,96	9,74%	66,59%	A
Combustível e Lubrificante	Variável	R\$/t	920.348	3,32	3.055.569,46	7,41%	74,00%	A
Tarifas pagas a Autoridade Portuária	Variável	R\$/t	920.348	2,43	2.236.445,22	5,43%	79,43%	A
Contingências (5%)					1.962.831,35	4,76%	84,19%	B
Operações	Fixo	R\$	-	-	1.447.649,76	3,51%	87,70%	B
Eletricidade - equipamentos	Variável	R\$/t	920.348	0,89	816.443,23	1,98%	89,68%	B
Equipamentos	Fixo	R\$	-	-	628.040,00	1,52%	91,20%	C
Segurança	Fixo	R\$	-	-	485.931,05	1,18%	92,38%	C
Contabilidade, jurídico e consultoria	Fixo	R\$	-	-	441.925,97	1,07%	93,46%	C
Veículos, combustíveis	Fixo	R\$	-	-	417.442,99	1,01%	94,47%	C
Manutenção	Fixo	R\$	-	-	412.391,09	1,00%	95,47%	C
Infraestrutura (civil)	Fixo	R\$	-	-	307.225,00	0,75%	96,21%	C
Ambiental	Fixo	R\$	-	-	299.766,59	0,73%	96,94%	C
Seguros	Fixo	R\$	-	-	245.250,40	0,59%	97,54%	C
Eletricidade - escritório	Fixo	R\$	-	-	240.128,23	0,58%	98,12%	C
Comunicações	Fixo	R\$	-	-	218.227,54	0,53%	98,65%	C
Limpeza	Fixo	R\$	-	-	183.551,33	0,45%	99,09%	C
Outros (suprimentos, TI e alimentação)	Fixo	R\$	-	-	177.410,17	0,43%	99,52%	C
Eletricidade - iluminação	Fixo	R\$	-	-	136.319,05	0,33%	99,85%	C
Água e esgoto	Fixo	R\$	-	-	37.132,30	0,09%	99,94%	C
IPTU	Fixo	R\$	-	-	22.903,02	0,06%	100,00%	C
TOTAL					41.219.458,35			

Fonte: elaboração própria com base na planilha de modelagem financeira “6. IQI16_EVTEA - Seção F - Financeiro_VI” (item não digitalizável da peça 19).

Análise da AudPortoFerrovia

290. A partir da tabela elaborada, a análise do Opex apresentado para o terminal recairá sobre os cinco itens contidos na faixa A da tabela, que somados representam cerca de 80% do valor total das despesas operacionais.

VI.1 OGMO

291. Em relação ao custo adotado para a rubrica Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), de R\$ 13,10/t, foi enviada solicitação (item “f”, peça 31 p. 2) ao Ministério para que apresentasse a fundamentação técnica e memória de cálculo, com as respectivas evidências, que amparassem o custo utilizado na modelagem.

292. *O LabTrans esclareceu (peça 34, p. 18) que o valor considerado na modelagem está parametrizado nos seguintes documentos oficiais:*

- *Convenção Coletiva de Trabalho 2024-2025, firmada entre o Sindicato dos Operadores Portuários do Maranhão (Sindomar) e o Sindicato dos Trabalhadores Portuários Avulsos de Capatazia, Arrumadores e dos Trabalhadores na Movimentação de Mercadorias em geral de São Luís.*
- *Convenção Coletiva de Trabalho 2024-2026, firmada entre o Sindomar e o Sindicatos dos Estivadores e dos Trabalhadores em Estiva de Minério do Maranhão.*
- *Informações para Operadores que Requisitam Associação ao OGMO Itaqui, presentes no arquivo intitulado 1. ADM-PR-002-Informações para operadores que requisitam associação ao OGMO Itaqui.*

293. *O laboratório apresentou também as tabelas com cálculos que resultam no unitário adotado, considerando as taxas que representam os diferentes serviços prestados pela mão de obra e os percentuais legais aplicáveis como férias, 13º, adicionais, entre outros.*

294. *Com isso, o cálculo do custo unitário foi realizado para cada faixa horária e para as características dos dias da semana e a média ponderada da incidência para dias não úteis teve como referência o ano de 2025, considerando turnos de 6 horas, em que a operação ocorre com dois ternos.*

295. *Por fim, nas tabelas apresentadas na peça 24, p. 20-21, apresentou-se os resultados de custo unitário para os diferentes períodos e dias da semana, segregado por categoria de trabalhadores.*

296. *Nesse tocante, para garantir que o cálculo resultante no unitário do OGMO pudesse ser auditado, no item 'j' do 2º OR (peça 39, p. 3) foi solicitada a planilha em excel para viabilizar o exame técnico das tabelas apresentadas.*

297. *A planilha fornecida se encontra na peça 44. Mediante sua análise, foi identificada inconsistência no somatório dos custos da mão de obra devido a erro na fórmula. Por celeridade processual, foi enviado e-mail ao Ministério acerca dessa questão, o qual confirmou o defeito e comprometeu-se a saná-lo (peça 48).*

298. *Com a correção, o custo unitário do OGMO, inicialmente apresentado em R\$ 13,10/t, passará para R\$ 15,23 por tonelada. Essa alteração resultará em um incremento de aproximadamente R\$ 2 milhões no custo médio anual com o OGMO considerado na modelagem, o qual passará a representar 32,5% do Opex total previsto para o terminal*

299. *Com isso, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada.*

VI.2 Carrossel de Caminhões

300. *O custo com Carrossel de Caminhões se refere ao sistema de transporte interno no terminal, englobando a movimentação da carga entre o desembarque nos berços de atracação até o armazém contido na área do IQI16.*

301. *Em relação ao valor adotado, foi enviada solicitação (item "e", peça 31 p. 2) ao Ministério para que apresentasse a fundamentação técnica e memória de cálculo, com as respectivas evidências, que amparassem o custo utilizado na modelagem.*

302. *Adicionalmente, solicitou-se esclarecimento sobre a consulta de preços ter sido realizada somente com duas transportadoras, bem como o motivo pela não adoção do preço mais baixo para cálculo dos custos variáveis.*

303. Sendo assim, o LabTrans esclareceu (peça 34, p. 18) que o motivo pelo qual a consulta de preços foi realizada com duas transportadoras é que, “conforme informações obtidas com a Autoridade Portuária, seriam as duas maiores representantes na realização desse tipo de serviço no Porto do Itaquí”.

304. Referente à motivação pela não adoção do preço mais baixo para o custo unitário do Carrossel de Caminhões, o laboratório manifestou que “o procedimento foi adotado no sentido de mitigar a incerteza quanto ao valor a ser praticado pela empresa a ser contratada pelo futuro arrendatário para a operação”. Complementou também que a “utilização da média traz uma dimensão conservadora à avaliação do empreendimento”.

305. Em relação a obtenção de cotação com duas empresas, solicitou-se, no item ‘i’ do 2º OR (peça 39, p. 5), esclarecer se haveria dificuldades em obter mais cotações para o serviço, na medida em que não restou evidenciado a inexistência de outros fornecedores.

306. Em resposta, o Laboratório informou que (peça 43, p. 15) “em novo contato com a Autoridade Portuária, foram mencionadas mais três empresas que realizam o transporte interno de granéis minerais no Porto do Itaquí, que serão abordadas para obtenção de cotações do serviço em questão”.

307. Em conclusão, manifestou que “não há óbice quanto ao incremento das cotações a serem realizadas, de modo que as ações para melhor qualificação do valor estão em andamento, para posterior ajuste no estudo”.

308. **Nesse contexto, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, em atendimento ao Acórdão 736/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado.**

VI.3 Administrativo

309. No tocante aos custos Administrativos contidos na tabela, a Seção D – Operacional (peça 17) traz o embasamento técnico e metodologia de cálculo adotadas para atingimento do valor final considerado na modelagem.

310. Essa rubrica é composta pelos custos com a mão de obra administrativa, ambiental, operacional e de manutenção.

311. Em relação à equipe administrativa, apresentou-se na peça 17, p. 9 tabela elaborada pelo LabTrans com a evolução do tamanho da equipe conforme o faturamento anual do empreendimento.

312. Visto que o faturamento anual previsto para o empreendimento tem como média aproximadamente R\$ 76,6 milhões, a equipe administrativa ideal é composta de 20 profissionais.

313. O salário referencial para cada cargo foi elaborado conforme metodologia descrita na Seção D – Operacional (peça 17, p. 12).

314. Em resumo, os valores dos salários foram definidos com base no SICRO e na Tabela Referencial de Consultoria, ambos do DNIT. Com exceção do cargo de diretor geral, o qual utilizou-se a média salarial de EVTEAs de arrendamentos portuários.

315. Já os encargos foram calculados conforme a composição específica das funções indicadas no SICRO e na Tabela Referencial de Consultoria.

316. Os cálculos em análise foram explicitados no arquivo de modelagem financeira (item não digitalizável da peça 19), na aba ‘CF_MDO’.

317. **O resultado obtido, na análise da equipe de auditoria, utilizou valores e metodologias pertinentes e aceitáveis, não impactando na continuidade do certame.**

VI.4 Combustível e Lubrificante

318. Os custos variáveis com Combustível e Lubrificante constam da aba “CV_UTILIDADES” do arquivo de modelagem financeira (item não digitalizável da peça 19).

319. O valor unitário adotado, de R\$ 3,32/t, foi calculado mediante a estimativa de consumo mensal, em litros, para o MHC e para as sete pás carregadeiras.

320. **Nesse sentido, entende-se adequada a previsão do custo total para o item.**

VI.5 Tarifas pagas à Autoridade Portuária

321. Conforme apresentado na Seção D – Operacional (peça 17, p. 20), este item decorre da tabela tarifária vigente no Porto do Itaquí (instituída pela Portaria-PRE 209, de 27 de setembro de 2021), equivalente ao valor de R\$ 2,43/tonelada movimentada.

322. Dessa forma, foi questionado (item “i”, peça 31 p. 2) acerca da necessidade de incluir o adicional de 5% referente a contingência sobre a rubrica, considerando que ela é previamente definida.

323. Sobre esse aspecto, o LabTrans se posicionou (peça 34, p. 22) que se considera “correta a aplicação das contingências sobre os custos calculados a partir da tarifa pública, dada a incerteza quanto ao volume a ser movimentado”.

324. Contudo, o Ministério já havia se manifestado, no âmbito do processo de desestatização do terminal VDC29 (peça 32, p. 8, do TC 018.517/2024-20), sobre a não aplicação do percentual de contingência para as tarifas portuárias.

325. Nesse sentido, foi solicitado, no item ‘k’ do 2º OR (peça 39, p. 3), esclarecimentos sobre o posicionamento do Poder Concedente pela manutenção do acréscimo, até por critério de padronização dos estudos.

326. Na resposta (peça 43, p. 16), o Laboratório se posicionou pelo ajuste da inconsistência identificada:

Tendo em vista o exposto na argumentação do TCU quanto à prática usual em relação à elaboração dos EVTEAs, o LabTrans/UFSC ajustará a análise para que corresponda ao procedimento adotado pela modelagem padrão dos estudos portuários já examinados pelo Tribunal.

327. **Assim sendo, entende-se pertinente deixar de determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.**

CONCLUSÃO

328. Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, localizado no Porto Organizado de Itaquí/MA, administrado pela Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.

329. O terminal, pelas suas próprias características (baixo investimento e simplicidade operacional), apresentava-se como candidato à solicitação de dispensa de análise prevista na IN-TCU 81/2018 baseado no princípio da insignificância. Observou-se, contudo, que havia riscos específicos que mereciam tratamento mais aprofundado por parte desta Corte.

330. A primeira delas foi a inclusão de restrição à participação no leilão de empresas que já atuem no Porto do Itaquí, conforme constante da cláusula 12.3 da minuta de edital (peça 8, p. 22):

12.3. *Empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto de Itaquí que movimentem fertilizantes só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.*

331. *Outro ponto de cuidado foi o EVTEA, que, diferentemente das últimas licitações, foi conduzido e desenvolvido pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans/UFSC) e, posteriormente, encaminhado pela Infra S.A.*

332. *Nesse contexto, realizou-se o exame do EVTEA com escopo reduzido, assim definido:*

a) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade, especialmente no que tange à restrição de participação no certame contida no item 12.3 da minuta de edital;

b) aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA; e

c) razoabilidade e coerência dos investimentos (Capex) e dos custos operacionais (Opex).

333. *Sobre a restrição, observou-se que a citada cláusula surgiu originalmente no Voto do Diretor Relator no âmbito do julgamento pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) dos estudos. Em síntese, evidenciou-se que, para corrigir problema logístico, porque o terminal IQI16 seria menos competitivo por não poder adotar solução de engenharia mecanizada (esteiras), a Antaq, sem qualquer fundamentação em estudos, determinou a inclusão de remédio extremo de cunho concorrencial, o que se mostra desarrazoado.*

334. *Avaliou-se que a Lei das Agências Reguladoras, 13.848/2019, bem como a jurisprudência desta Corte, materializada no Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, atestam que esse tipo de restrição não pode se manifestar diretamente pela Antaq sem ter sido realizado estudo concorrencial robusto em cooperação técnica com os órgãos de defesa da concorrência, especialmente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae). Dessa forma, propõe-se determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Antaq que, previamente à licitação do terminal portuário IQI16, promovam estudos concorrenciais que justifiquem tal medida.*

335. *Considerando que as condições de participação no leilão são tidas como atributo básico e fundamental do certame e que a restrição em comento não teria sido discutida com a sociedade por ter sido adotada apenas no final do processo, quando do julgamento da Antaq, sugeriu-se determinação para que, caso os estudos concorrenciais de fato demonstrem a pertinência da medida, que seja promovida nova audiência pública. Essa medida encontra respaldo tanto no princípio constitucional da publicidade, na Lei dos Procedimentos Administrativos e na Resolução-Antaq 6.455/2018 quanto na jurisprudência desta Corte, materializada nos Acórdãos 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, e 3.661/2013-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes.*

336. *No entanto, entendeu-se pertinente propor, também, determinação alternativa caso o Poder Concedente exclua por conta própria a restrição em comento diante do exame da unidade técnica. Nesse caso, por conseguinte, torna-se desnecessário o desenvolvimento de estudos concorrenciais, bem como a repetição da audiência pública.*

337. *Além disso, visando orientar a atuação da administração pública, foi proposto dar ciência da irregularidade aos mesmos órgãos da administração acerca da necessidade de motivar a inclusão de cláusulas restritivas no edital de licitação com base em estudos concorrenciais robustos e em cooperação técnica dos órgãos de defesa da concorrência.*

338. *No caso da aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA, foram identificadas duas inconsistências no arquivo de modelagem financeira, frente a decisões proferidas em processos de desestatização portuárias já analisados por esta Corte de Contas.*

339. *A primeira inconsistência tratava da ausência de crédito de PIS/Cofins sobre os custos de manutenção previstos no Opex, matéria já pacificada no processo que tratou do arrendamento do terminal ITG02 (TC 039.355/2023-3), por meio do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário.*

340. *A segunda dizia respeito à não inclusão do benefício tributário da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no cálculo do VPL do terminal. Buscando a padronização dos processos de desestatização portuária, menciona-se que em processo anterior, referente à desestatização do terminal VDC29 (TC 018.517/2024-2), o benefício da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) havia sido incorporado ao VPL apresentado.*

341. *Ambas as incongruências contaram com o comprometimento do Poder Concedente em ajustar a modelagem antes de preceder à licitação, resultando em propostas de deixar de determinar, sem prejuízo de que os ajustes sejam objeto de monitoramento pela unidade técnica.*

342. *No que tange ao Capex, foi realizada curva ABC dos investimentos e a análise permitiu selecionar os seis itens da faixa A mais relevantes, que representavam 80% dos investimentos, bem como sobre a rubrica de renovação de equipamentos (retrofit).*

343. *No item mais relevante, Implantação do Armazém, foi identificada inconsistência na memória de cálculo referente ao serviço mais significativo dentre aqueles que compõem a rubrica analisada. Com isso, o LabTrans ajustou a memória de cálculo e sinalizou também a necessidade de corrigir as menções à área construída do armazém. Apesar dessas correções, o valor total previsto para a obra permaneceu inalterado, tornando desnecessário propor qualquer encaminhamento sobre a questão.*

344. *O segundo item mais significativo é o guindaste intitulado MHC (mobile harbour crane), com capacidade de 750 t/h. Seu preço foi estimado baseando-se em cotação de apenas um fornecedor. No entanto, após o exame da equipe, o Laboratório obteve a cotação de uma segunda empresa e adotou a média entre as duas cotações obtidas para a formação do preço final, reduzindo o custo total em R\$ 4 milhões, gerando proposta de encaminhamento de deixar de determinar.*

345. *Para o terceiro item analisado, a aquisição de sete pás carregadeiras, o Poder Concedente forneceu a memória de cálculo que considerava as especificações técnicas dos equipamentos, utilizando fatores como capacidade da caçamba, tempos médios de manobra, distância média por ciclo e demanda horária de expedição. Após revisitar o cálculo realizado para o custo unitário de cada pá carregadeira, o LabTrans identificou a necessidade de atualização do valor considerado na modelagem, o que possibilitou formular proposta de deixar de determinar.*

346. *Em relação à aquisição da tulha com dois postos de carregamento e TT-02 com 1 elevador de canecas de 400 t/h, o LabTrans buscou junto ao mercado cotações, mas não obteve respostas. Sendo assim, utilizou equipamentos constantes da Lista de Bens Reversíveis de outros arrendamentos do Porto do Itaquí, a qual contemplava valores vinculados aos investimentos da empresa COPI, terminal destinado à movimentação de fertilizantes semelhante ao IQI16, na data base de março/2021.*

347. *Após questionamentos da equipe, restou devidamente justificada a decisão técnica do Laboratório na adoção desta solução logística, bem como seu esforço na circularização do item, apesar da ausência de opções válidas de comparação em estudos mais recentes licitados pelo Governo. Ademais, por se tratar de item que responde a apenas 6,75% do Capex e que não enfrentou quaisquer críticas nas contribuições da audiência pública, acatou-se as justificativas apresentadas e considerou razoável seu custo total conforme incluído no EVTEA.*

348. *Sobre a renovação de equipamentos (retrofit), verificou-se que a metodologia aplicada pelo LabTrans, de apenas considerar a renovação das pás carregadeiras, diferenciava de forma significativa da adotada nos estudos conduzidos pela Infra S.A, que prevê a destinação de recursos na ordem de 50% do valor de todos os equipamentos. A equipe questionou se a metodologia do*

Laboratório garantia que os demais equipamentos teriam recursos para serem substituídos mantendo-se as obrigações do contrato e, em resposta, o Poder Concedente entendeu por padronizar os estudos e aplicar ao IQI16 o método anterior, de considerar 50% do valor de todos os equipamentos novos. Dessa forma, propõe-se deixar de determinar os ajustes no cálculo do retrofit.

349. *Para análise do Opex contido na modelagem financeira também foi adotada a metodologia da curva ABC, tendo sido examinados todos aqueles custos e despesas contidos na faixa A, que representaram cerca de 80% do valor total de despesas.*

350. *Para o item mais significativo, o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), identificou-se inconsistência na fórmula do somatório dos custos, a qual foi confirmada pelo Ministério, que possibilita realizar a proposta deixar de determinar.*

351. *Para o custo unitário com Carrossel de Caminhões, observou-se que foi estimado baseado na cotação de apenas duas empresas transportadoras da região indicadas pela Autoridade Portuária. Após questionamentos da equipe, o Poder Concedente comprometeu-se a obter novas referências, gerando proposta de deixar de determinar.*

352. *Por fim, sobre a rubrica de Tarifas Pagas à Autoridade Portuária, identificou-se inconsistência, pois ao valor da planilha contemplava o acréscimo do percentual de contingência (5%), mas que o Ministério já havia se pronunciado em outros processos que não devia ocorrer. Com isso, buscando a padronização dos EVTEAs de desestatização portuária, o Poder Concedente comprometeu-se a retirar essa parcela, que permitiu formular a proposta de deixar de determinar.*

353. *Registre-se também que nos termos do art. 9º, § 8º, da IN-TCU 81/2018 e do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, as propostas de encaminhamento da presente instrução foram apresentadas ao MPor, à Antaq, à Infra S.A. em reunião de encerramento dos trabalhos realizada em 28/8/2025, momento no qual foi demonstrado interesse pelas partes em apresentar contribuições adicionais àquelas expostas na reunião.*

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

354. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) *determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:*

- i. *antes da licitação, sejam promovidos estudos concorrenciais em cooperação com os órgãos de defesa da concorrência, notadamente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação (Seae) do Ministério da Fazenda, de forma a justificar a restrição à participação no certame para arrendamento do Terminal IQI16 de empresas que atuem no mercado de movimentação de fertilizantes no Porto do Itaquí, constante do item 12.3 da minuta de edital, considerando os termos do art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019, do art. 20 da Lei 10.233/2001, do art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, do art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019, do art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues;*
- ii. *alternativamente ao item supra, exclua a restrição à participação no certame para arrendamento do Terminal IQI16 de empresas que atuem no mercado de movimentação de fertilizantes no Porto do Itaquí, constante do item 12.3 da minuta de edital, considerando que a sua inclusão sem a realização de estudos concorrenciais infringe os termos do art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019, do art. 20 da Lei 10.233/2001, do art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, do art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019, do art. 50,*

inciso I, da Lei 9.784/1999 c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e

- iii. caso, após a finalização dos estudos concorrenciais do IQI16, permaneça a necessidade de intervenção estatal no mercado que justifique a inclusão de dispositivo restritivo à participação de interessados no edital de licitação, promova nova e competente audiência e/ou consulta pública antes da publicação do edital de licitação do terminal portuário ora em análise, com fulcro no art. 37, caput, da Constituição Federal, art. 32 e 34 da Lei 9.784/1999, art. 34A, §1º, da Lei 10.233/2001, art. 3º, incisos I, IV e V c/c o art. 19, inciso II, do Anexo da Resolução-Antaq 6.455/2018, bem como o disposto no Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes e 3.661/2013-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes.*

b) dar ciência ao MPor e à Antaq, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a previsão de restrições à participação de licitantes em leilões do setor portuário de forma direta pela Agência sem estudos concorrenciais prévios e sem a participação dos órgãos de defesa da concorrência, em especial o Cade, afronta o art. 25 e 26 da Lei 13.848/2019, o art. 20 da Lei 10.233/2001, o art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, o art. 4º, incisos I e II, da Lei 13.784/2019, o art. 50, inciso I, da Lei 9.784/1999 c/c o art. 4º da Lei 13.848/2019, além do Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e

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

- i. atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato) em conformidade com a última versão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta;*
- ii. incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal;*
- iii. incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal;*
- iv. utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas;*
- v. atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62;*
- vi. alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal;*
- vii. corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGM0, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada;*
- viii. obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, em atendimento ao Acórdão 736/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado; e*
- ix. excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.”*

2. É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, localizado no Porto Organizado de Itaqui/MA, administrado pela Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes.

2. A área em comento, caracterizada como *brownfield* (previamente ocupada por estruturas operacionais) conta com aproximadamente 21.765 m² e corresponde à antiga área da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cujas atividades consistiam na movimentação e armazenamento de arroz. As instalações apresentam dificuldades logísticas em função da ausência de investimentos e de infraestrutura adequada (peça 14, p. 14).

3. Para a reestruturação da área e sua adequação para o novo terminal de graneis sólidos, caberá ao futuro arrendatário a realização dos seguintes investimentos mínimos, em resumo:

- a) Demolição de infraestruturas existentes comprometidas;
- b) Implantação de guindaste móvel (MHC), tulha, moega, balanças, bem como sistemas de recepção (por carrossel de caminhões) e de expedição que atendam à prancha efetiva de 300 t/h;
- c) Implantação de estrutura de armazenagem com capacidade estática mínima de 70 mil toneladas; e
- d) Implantação de estacionamento, cercamento e controle de acesso ao terminal e à área alfandegada.

4. A tabela a seguir sintetiza os principais resultados-chave da modelagem econômico-financeira do arrendamento, tais como: receita bruta global, investimentos, despesas operacionais, remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL). O prazo previsto para o contrato é de 25 anos, prorrogável até o limite máximo de 70 anos.

RESULTADOS GERAIS	
Movimentação total (t)	21.168.000
Preço (R\$/t)	R\$ 83,20
Receita bruta global	R\$ 1.761.177.600,00
CAPEX total	R\$ 139.115.360,00
OPEX total	R\$ 952.400.645,41
Fluxo de caixa global do projeto	R\$ 257.964.616,23
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (SEM VALORES DE ARRENDAMENTO)	
TIR	10,61%
VPL do projeto (R\$)	R\$ 6.989.460,00
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (COM VALOR DE ARRENDAMENTO)	
TIR	9,92%
VPL (R\$)	R\$ -
VALORES DE ARRENDAMENTO	
Arrendamento global	R\$ 31.561.804,13
Valor de remuneração mensal fixo	R\$ 46.255,55
Valor de remuneração mensal variável (R\$/t)	R\$ 0,84
Valor de remuneração mensal médio	R\$ 105.206,01

Fonte: Seção F – Financeiro do EVTEA (Peça 19, p. 11).

5. O EVTEA do projeto concessório foi elaborado pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans/UFSC) e, posteriormente, encaminhado pela Infra S.A. (peças 13 a 19). Após examinar os documentos disponibilizados pelo Ministério de Portos e Aeroportos (peças 2 a 10), a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) produziu o parecer reproduzido no Relatório precedente (peça 69).

6. A análise empreendida pela área técnica do TCU englobou o seguinte escopo:

a) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade, especialmente no que tange à restrição de participação no certame contida no item 12.3 da minuta de edital;

b) aderência das metodologias econômico-financeiras do EVTEA; e

c) razoabilidade e coerência dos investimentos (*Capex*) e dos custos operacionais (*Opex*).

7. Os apontamentos da AudPortoFerrovia cingiram-se principalmente à cláusula de restrição, na licitação do IQI16, às empresas que já atuam na movimentação de fertilizantes no Porto de Itaqui, a qual será abordada mais adiante.

8. Além dessa questão, durante a realização da auditoria foram identificadas impropriedades que, após terem sido comunicadas ao Ministério de Portos e Aeroportos, a Pasta se comprometeu a ajustar previamente à publicação do edital. Por esse motivo, a unidade instrutiva propôs deixar de determinar ao MPor a correção das falhas, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva correção dos documentos (peça 69, p. 49).

9. **Manifesto minha concordância em relação a essas questões pontuais que foram sinalizadas e detalhadas no relatório da área técnica**, pelas quais o poder executivo já assumiu a responsabilidade pela correção. A lista de ajustes compreende:

a) atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato) em conformidade com a última versão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta;

b) incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal;

c) incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal;

d) utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas;

e) atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62;

f) alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal;

g) corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada;

h) obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado; e

i) excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.

10. **Passo agora a tratar da restrição aos atuais operadores do Porto de Itaqui** que já movimentam carga de fertilizantes. Nos termos do edital, tais empresas só poderão ser declaradas vencedoras caso não haja outro proponente com proposta válida.

11. A restrição encontra-se veiculada na cláusula 12.3 do edital e foi objeto de escrutínio pela unidade técnica. *In verbis*:

12.3. Empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto de Itaquí que movimentem fertilizantes só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.

12.4. A regra prevista no item 12.3 se estende às sociedades Controladas, Controladoras, Coligadas, e sujeitas ao mesmo controle comum.

12. O embasamento para a restrição constou de manifestação do Diretor relator do processo na Antaq. O principal argumento para a imposição da medida seria a concorrência assimétrica que o futuro arrendatário enfrentará, pois os demais terminais que movimentam fertilizantes em Itaquí possuem ligação com o cais através de equipamento mecânico (esteiras), já o IQI16 não possui acesso direto a nenhum berço e deverá realizar as operações por meio de içamento da carga por guindastes e transporte por carrossel de caminhões, sistema menos eficiente.

13. Em razão dessa questão e visando ampliar a competição entre os terminais, o Sr. Diretor propôs a adoção de restrição, no processo licitatório, às atuais arrendatárias e empresas possuidoras de contratos de passagem que possuam no seu perfil de carga fertilizantes, assim como a priorização de atracação para navios que transportam carga para o IQI16.

14. A unidade técnica do TCU convergiu com a sugestão de prioridade de atracação, mas divergiu da cláusula restritiva à participação dos atuais incumbentes, com base nos seguintes argumentos principais:

a) segundo os estudos apresentados, existe demanda reprimida para movimentação de fertilizantes no porto e os berços encontram-se com alta taxa de ocupação, portanto a questão logística interna do porto não inviabilizaria economicamente o IQI16;

b) a prancha média operacional prevista no EVTEA para o terminal (300 t/h) é superior à prancha média efetiva atualmente observada nos demais terminais de Itaquí que movimentam fertilizantes por esteiras, portanto a produtividade seria compatível caso fosse adotada tanto a solução de movimentação mecanizada, como por caminhões; e

c) em processos de arrendamento de outros terminais que continham cláusulas restritivas à participação de incumbentes e que abordaram questões concorrenciais, a Antaq ouviu previamente o Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), o que não se verificou no presente caso.

15. Nessa linha, o parecer da AudPortoFerrovia propõe determinar que o MPor e a Antaq promovam estudos concorrenciais em cooperação com os órgãos de defesa da concorrência (Cade e Secretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação do Ministério da Fazenda – Seae) e realizem nova audiência pública antes da publicação do edital ou, alternativamente, excluam a cláusula restritiva à participação de incumbentes no certame (peça 69, p. 48).

16. **Passo a me manifestar, adiantando que discordo da unidade técnica**, em razão dos motivos a seguir alinhavados.

17. É cediço que os estudos de viabilidade econômica projetam para os próximos anos uma expansão e consolidação da fronteira agrícola do cerrado na direção norte, particularmente na região conhecida por Matopiba. Tal constatação acarreta a necessidade de aumento de infraestrutura nos portos do chamado Arco Norte para, além de escoar parte da safra para a exportação, sustentar também a demanda crescente por fertilizantes.

18. Contudo, o fato de o porto de Itaquí atualmente já se encontrar pressionado para atender a movimentação desse tipo de carga – via de regra importada – não invalida as questões de competição entre os terminais portuários, que disputam entre si aquele que consegue prestar o melhor serviço, pelo

preço mais competitivo. Portanto, **a existência de demanda reprimida no cenário considerado não anula as preocupações concorrenciais intraporto.**

19. Em relação à previsão de que a prancha média (movimentação de carga por unidade de tempo) do terminal IQI16 encontrar-se acima dos índices atualmente praticados pelos outros terminais já instalados em Itaquí, tal premissa não permite concluir que o arrendamento em questão estaria em posição de equilíbrio concorrencial com os demais. Isso porque a prancha média traduz apenas o parâmetro da produtividade, desconsiderando variáveis importantes, notadamente o custo operacional.

20. É razoável admitir que a mobilização de guindastes, de caminhões e de pessoal qualificado para a transporte da carga entre o cais e o armazém envolve custos totalmente diferentes quando se compara com um terminal que dispõe de ligação física com o berço, através de infraestrutura de esteira. Além disso, a operação em sistema de carrossel requer um nível muito maior de coordenação com os demais intervenientes do porto, bem como está mais exposta a intempéries e interrupções.

21. Em vista desses pontos – e a par da informação prestada pela Emap nos autos da inviabilidade de conexão da área em estudo ao cais por sistema mecanizado – entendo que **as condições para a prestação do serviço de movimentação de graneis sólidos pelo terminal IQI16 não são isonômicas**, quando comparadas à situação dos terminais do Porto de Itaquí que operam o mesmo perfil de carga e dispõem de ligação por esteira.

22. Concluo que a configuração desse fator de desequilíbrio concorrencial entre os terminais do complexo portuário de Itaquí não só pode – como deve – ser endereçado na modelagem da licitação *sub examine*.

23. Ressalto que a Lei de Portos privilegia o estímulo à concorrência no setor (art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013) e a Lei de criação da Antaq prevê a atuação direta da autarquia no sentido de impedir situações que configurem competição imperfeita (art. 20, inciso II, alínea ‘b’, da Lei 10.233/2001). Nessa via, entendo pertinente que a questão da concorrência assimétrica tenha sido trazida à baila na apreciação do processo concessório pela Agência reguladora.

24. Quanto à alegação da unidade técnica de suposta irregularidade em razão de a Antaq não ter consultado previamente o Cade acerca da condição restritiva de participação no certame, resgato algumas considerações sobre o papel dessa entidade que integra o sistema brasileiro de defesa da concorrência, as quais já tive oportunidade de manifestar no TC 009.367/2022-5 (Tecon Santos 10).

25. O Cade – composto pelo Tribunal, Superintendência-Geral, Procuradoria e Departamento de Estudos Econômicos – tem por missão principal apurar, processar e julgar infrações à ordem econômica, tipificadas na Lei 12.529/2011. A autarquia é dotada de poder coercitivo e sancionador, cabendo-lhe requisitar documentos, aplicar multas e determinar providências para a cessação de práticas anticompetitivas.

26. O que se extrai das competências estabelecidas para o Cade em sua Lei de regência, é que o Conselho tem relevante papel na repressão a infrações à ordem econômica, atuando sobre situações já estabelecidas, e não sobre cenários hipotéticos pré-licitação. Além disso, é importante ressaltar que o Conselho tem jurisdição abrangente sobre todos os ramos da economia nacional, cuja delimitação de mercado relevante pode assumir variações praticamente infinitas, logo **não se espera que o Conselho tenha conhecimentos aprofundados sobre as particularidades de um determinado nicho da economia, tal qual uma Agência reguladora setorial.**

27. Logo, sem desmerecer a importância e a elevada qualificação do Cade para identificar e reprimir ilícitos à ordem econômica, considero que, no caso concreto, em que o desequilíbrio concorrencial deriva de uma condição técnica intrínseca à operação portuária local e não de fatores primordialmente mercadológicos, a entidade mais apta a tratar da questão é a Antaq. Relembro que a Lei 10.233/2001 já confere essa competência à Agência (art. 20, inciso II, alínea ‘b’ e art. 27, inciso XXX).

28. Destaco ainda que os documentos submetidos a audiência pública e posteriormente apresentados ao TCU já contemplam estudo de mercado prospectivo, com projeções de demanda macro e micro, estimativas de preço e de movimentação de carga no terminal (peça 15). Em razão dos pontos elencados, **divirjo da proposta de determinação de novos estudos**, com a participação dos órgãos de defesa da concorrência, visando a licitação do IQI16, o que poderia atrasar significativamente o processo concessório.

29. Por fim, quanto ao mérito da medida adotada pela Antaq para tratar a assimetria concorrencial na licitação do IQI16, qual seja, priorizar a assunção do arrendamento por agente econômico entrante no mercado de fertilizantes do Porto de Itaqui – em detrimento dos *players* já instalados – considero que se mostra pertinente e se encontra dentro do âmbito discricionário de regulação setorial.

30. Cumpre lembrar que o TCU recentemente validou restrições semelhantes à participação de incumbentes na licitação de outro arrendamento, referente ao terminal de contêineres Tecon Santos 10, por meio do Acórdão 2.894/2025-Plenário. Naquela decisão, prevaleceu o entendimento de que a Antaq tem competência para a modelagem de certames licitatórios e imposição de condicionantes, em resposta a situações com implicações concorrenciais, como a que ora se observa. Portanto, em atenção ao precedente, o Tribunal deve respaldar a escolha regulatória também no caso do terminal IQI16.

31. Não obstante, observo que a cláusula 12.3 do edital (complementada pela cláusula 12.4), afigura-se vaga quanto a aspectos relevantes decorrentes da restrição, que podem gerar questionamentos por parte dos interessados no certame. Exemplificativamente: Qual o momento ou o período de apuração da movimentação de fertilizantes no Porto de Itaqui? Há quantitativo mínimo que permita a participação como entrante, ainda que seja de empresa que movimente primariamente outro perfil de carga? Após a assinatura do contrato, por quanto tempo vigorará a restrição para associação com os outros terminais do complexo portuário?

32. Nessa linha, entendo cabível **recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação do terminal IQI16, caso mantenham as cláusulas restritivas à participação das empresas incumbentes, promovam maior detalhamento acerca do enquadramento das licitantes nas condições restritivas do edital, como o volume mínimo de movimentação de fertilizantes e o período de apuração, bem como acerca da vigência da restrição de associação a outros terminais do complexo portuário após a assinatura do contrato de arrendamento**, com fundamento no art. 16, incisos II e IV da Lei 12.815/2013 c/c art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001.

33. Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se do TC 009.004/2025-4, que versa sobre a desestatização, na modalidade de arrendamento portuário, do terminal denominado IQI16, situado no Porto Organizado do Itaqui/MA. O objeto do futuro contrato é a movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais, com especial enfoque em fertilizantes.

Início minha manifestação enaltecendo o trabalho apresentado a este Colegiado. O eminente Ministro Relator, Antonio Anastasia, traz um voto percuciente, que aborda elementos estruturais do processo de desestatização do terminal IQI16. De igual modo, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) realizou um trabalho técnico, cuja profundidade e rigor analítico são importantes para a boa deliberação desta Corte de Contas.

Acompanho o Relator no que tange aos ajustes pontuais de natureza econômico-financeira e de engenharia, os quais, conforme apontado pela Unidade Técnica, já foram objeto de compromisso de correção por parte do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor).

Pedi vista destes autos para me debruçar sobre um ponto relevante da presente modelagem: a cláusula restritiva à participação no certame, prevista no item 12.3 da minuta de edital (peça 8, p. 22), que impede a vitória de empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem para movimentação de fertilizantes, salvo se não houver outro proponente.

Feitas as devidas reflexões, adianto que minha manifestação não busca divergir da proposta de encaminhamento do Relator, mas sim agregar fundamentos e propor uma contribuição construtiva.

O objetivo é compatibilizar as justas preocupações levantadas pela Unidade Técnica com a solução regulatória chancelada por Sua Excelência, o Ministro Antonio Anastasia, e acompanhada pelo Ministro Benjamin Zymler.

Da deferência regulatória e da excepcionalidade do caso concreto

Primeiramente, é imperativo reforçar um princípio que tem norteado a minha atuação na Presidência desta Corte, especialmente em processos de alta complexidade técnica e regulatória. É imprescindível que o Tribunal de Contas da União exerça sua competência com prudência, respeitando os limites de sua atuação e reconhecendo o papel primordial da agência reguladora e do formulador de política pública.

O controle externo sobre as escolhas regulatórias deve ser, por natureza, um controle de segunda ordem. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), como autarquia especializada, e o MPor, como condutor da política setorial, detêm a expertise para compatibilizar os objetivos de expansão da infraestrutura com a correção de eventuais falhas de mercado.

Consoante exposição do Ministro Bruno Dantas no artigo Controle e regulação: limites, tempo e deferência (disponível em <https://atrimon.org.br/controle-e-regulacao-limites-tempo-e-deferencia>, acesso em 25/2/2026), o controle de segunda ordem é “um modelo de fiscalização que não se orienta pela substituição do mérito da decisão regulatória, mas pela verificação da qualidade institucional do processo decisório. O foco desloca-se do resultado para o caminho: legalidade, competência, racionalidade, coerência interna, proporcionalidade, transparência possível e respeito às finalidades públicas da regulação.” Nesse diapasão, o autor destaca o paradigmático Acórdão 2.138/2007-Plenário-TCU, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual se consignou que “nesses casos, a atuação do Tribunal deve incidir sobre a juridicidade e a racionalidade do processo decisório, preservando-se o espaço próprio de conformação técnica do regulador.”

É nesse sentido a presente análise. Afere a legalidade, a motivação e a adequação do procedimento que embasou a decisão, preservando o mérito regulatório.

O Ministro Relator e o Ministro Benjamin Zymler demonstraram, de forma cristalina, que o terminal IQI16 (uma área *brownfield*) nascerá com uma desvantagem logística intrínseca: a ausência

de ligação direta com o cais por meio de esteiras mecânicas, exigindo a operação por carrossel de caminhões.

Diante dessa assimetria operacional frente à atual operadora (Copisi), a Antaq optou por restringir a participação de incumbentes para forçar a entrada de um novo *player*, evitando que a vantagem competitiva natural da atual operadora resulte em uma vitória inevitável.

Reconheço que, no estrito limite deste caso concreto, a eliminação da restrição poderia, paradoxalmente, tornar a licitação meramente formal, direcionando a contratação para quem já domina a infraestrutura local. Portanto, acompanho o Relator para manter a cláusula 12.3, prestigiando a escolha regulatória que buscou, na prática, viabilizar o próprio certame.

Da fragilidade do processo decisório e do alerta para o futuro

Contudo, a concordância com o resultado neste caso específico não me impede de lançar luz sobre o caminho trilhado pela Antaq para chegar a essa decisão. É aqui que a instrução da Unidade Técnica ganha relevo e merece ser observada sob a forma de uma sinalização pedagógica desta Corte.

A autocontenção do TCU no exame do mérito técnico-regulatório pressupõe que a atuação da autarquia reguladora esteja amparada em um processo decisório transparente e fundamentado em estudos técnicos consistentes. Nesse sentido, é forçoso reconhecer que, no caso do IQI16, a restrição surgiu de forma tardia, no voto de um diretor da Agência, sem o amparo de estudo concorrencial prévio.

Durante toda a fase de maturação do projeto e elaboração das minutas jurídicas, a equipe técnica da Antaq não apontou a necessidade de restrição. Pelo contrário, atestou a inexistência de ambiente concorrencial imperfeito.

Tratar um problema eminentemente operacional (falta de esteiras) com um remédio concorrencial (restrição de participação) sem um diagnóstico profundo é uma prática que deve ser evitada.

Não houve definição clara de mercado relevante, análise de sobreposição horizontal, avaliação concentração vertical nem estimativa de custos e benefícios da redução da competição no leilão.

Rememoro o Acórdão 1.834/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que analisou o leilão do terminal portuário ITG02, também voltado à movimentação de grãos sólidos minerais. Naquela oportunidade, este Plenário contestou a inclusão de cláusula restritiva à ampla participação que não estivesse amparada por robusto estudo concorrencial. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto condutor, classificou a justificativa para restrição à época como algo situado no "campo do achismo", por não haver estudos que indicassem a adequação da solução proposta.

Da mesma forma, o Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), elaborado pela então Empresa de Planejamento e Logística S/A (atual Infra S.A.), sob coordenação do antigo Ministério da Infraestrutura (atual MPor), com a colaboração da Antaq e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), documento elaborado justamente para orientar a atuação da agência reguladora em apreciações como a do caso concreto, estabelece que a vedação à participação somente pode ser aplicada caso se comprove, mediante análise concorrencial específica, a probabilidade de arrefecimento competitivo.

Diferentemente do caso do Tecon Santos 10 (Acórdão 2.894/2025-Plenário), em que a restrição foi fruto de diversos estudos concorrenciais e de volumosos debates com o Cade e a Seae, no IQI16 a agência administrou um remédio sem apresentar o diagnóstico adequado.

A validação da cláusula restritiva no leilão do terminal IQI16 não pode implicar a adoção de um precedente de aplicação automática ou irrestrita, devendo ser lida à luz das particularidades que o distinguem substancialmente de outros casos e do leilão do Tecon Santos 10.

Enquanto no terminal santista a complexidade concorrencial exigiu um debate exaustivo sobre concentração horizontal e vertical, com diversas análises e posições, envolvendo múltiplos

players globais e exames de longo prazo sobre a contestabilidade do mercado, o caso do IQI16 apresenta uma falha de mercado de natureza distinta e estritamente localizada, cuja modelagem prescindiu de estudo concorrencial. Trata-se de caso que guarda estreita similaridade com a análise procedida no julgamento do terminal ITG02.

Essa distinção é fundamental para justificar a contribuição na forma de ciência que ora proponho expedir ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq. A excepcionalidade que legitima a restrição no IQI16 não pode servir de salvo-conduto para que a Agência prescinda de estudos concorrenciais robustos em futuras desestatizações.

A restrição no IQI16 foi introduzida sem o devido suporte analítico, o que impõe a este Tribunal o dever de alertar que a discricionariedade regulatória não se confunde com a ausência de fundamentação técnica. Portanto, ao validarmos a modelagem da Antaq para este caso específico, estamos a reconhecer uma medida de exceção, e não a chancelar uma política de restrição generalizada que prescinda da análise de impacto concorrencial exigida pelo ordenamento jurídico.

Se hoje este Tribunal valida a restrição para o terminal IQI16, é nosso dever institucional garantir que essa exceção não se torne a regra. Dessa forma, para que esse entendimento seja respeitado em certames vindouros, entendo ser necessária a expedição de ciência ao MPor e à Antaq. O objetivo dessa ciência é deixar assentado que a inclusão de cláusulas restritivas à participação em leilões portuários, de forma direta pela Agência, sem a elaboração de estudos concorrenciais prévios, configura prática irregular.

Por fim, alinho-me integralmente à preocupação do Ministro Antonio Anastasia quanto à redação vaga da cláusula 12.3. A falta de clareza sobre quem é considerado "incumbente" (qual o volume de movimentação? qual o período de apuração?) gera insegurança jurídica e viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A recomendação proposta pelo Relator para que a Antaq e o MPor detalhem esses critérios é providencial e conta com meu total apoio.

Conclusão

Ante o exposto, louvando mais uma vez a precisão do voto do Ministro Relator, Antonio Anastasia, voto por acompanhar a sua proposta de acórdão, sugerindo, a título de contribuição, o acréscimo do seguinte subitem ao *decisum*:

"9.X. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão de cláusulas restritivas à participação de licitantes em leilões de arrendamento portuário sem a prévia elaboração de estudos concorrenciais robustos afronta o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013."

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

VITAL DO RÊGO
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, enalteço o trabalho realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) e pelo Exmo. Ministro Antonio Anastasia. As discussões técnicas são bastante relevantes e, em alguma medida, retomam parte das discussões realizadas por ocasião da análise dos estudos técnicos e jurídicos do terminal Tecon Santos 10, apreciado pelo Acórdão 2.894/2025-Plenário.

2. Trata-se do acompanhamento do processo de desestatização, sob a modalidade de arrendamento portuário, da área denominada IQI16, localizada no Porto Organizado de Itaqui, no Maranhão. O projeto destina-se à movimentação e à armazenagem de granéis sólidos minerais, com foco prioritário em fertilizantes.

3. No estágio atual do certame, as manifestações técnicas convergem para a viabilidade do empreendimento, embora subsistam pontos de atenção quanto à modelagem concorrencial adotada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

4. A Antaq estabeleceu uma cláusula restritiva no edital, especificamente no subitem 12.3, que impede empresas ou grupos econômicos que já operam fertilizantes no Porto de Itaqui/MA de serem declarados vencedores, a menos que não existam outros proponentes com ofertas válidas. O fundamento central da Antaq para essa medida é a existência de uma concorrência assimétrica.

5. Por outro lado, a AudPortoFerrovia manifestou discordância em relação a essa cláusula restritiva. Essencialmente, a unidade técnica argumentou que a demanda reprimida por fertilizantes na região e a alta ocupação dos berços garantem a viabilidade econômica do terminal, independentemente das limitações logísticas.

6. O Ministro Relator Antonio Anastasia, contudo, validou a estratégia regulatória adotada pela Antaq. Em seu voto, o relator argumentou que a existência de demanda reprimida não anula as preocupações com a competição interna no porto, pois os terminais ainda disputam eficiência e preço. Sua Excelência expõe que as condições de prestação de serviço não são isonômicas, o que justifica e exige uma intervenção na modelagem da licitação para endereçar esse desequilíbrio.

7. Apesar de apoiar a restrição, o relator identificou que as cláusulas do edital estavam vagas quanto aos critérios objetivos para definição dos incumbentes, como o período de apuração da movimentação e o volume mínimo que caracterizaria uma empresa como “incumbente”. Por essa razão, propõe a seguinte recomendação:

“9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação do terminal IQI16, caso mantenham as cláusulas restritivas à participação das empresas incumbentes, promovam maior detalhamento acerca do enquadramento das licitantes nas condições restritivas do edital, como o volume mínimo de movimentação de fertilizantes e o período de apuração, bem como acerca da vigência da restrição de associação a outros terminais do complexo portuário após a assinatura do contrato de arrendamento, com fundamento no art. 16, incisos II e IV da Lei 12.815/2013 c/c art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001;”

8. Acompanho integralmente a posição do Relator. Todavia, devo esclarecer que, como regra geral, e conforme defendi em ocasiões anteriores, a exemplo do processo referente ao Tecon Santos 10 (TC 009.367/2022-5, Acórdão 2.894/2025-Plenário), a atuação deste Tribunal deve se pautar pela tese da maximização da competição. O ideal republicano e a eficiência econômica pressupõem que as restrições à participação de agentes econômicos em certames públicos sejam excepcionais, devidamente justificadas e estritamente necessárias para corrigir falhas de mercado ou concentrações prejudiciais ao interesse público.

9. Forte nessa premissa, entendo que a análise do caso concreto do terminal IQI16 revela particularidades que legitimam a opção regulatória pela restrição pontual de incumbente, visando, paradoxalmente, à preservação da concorrência a longo prazo no porto maranhense.

10. Conforme detalhado na Nota Técnica 42/2025/CGMO-DNOP-MPOR (ato justificatório referente à modelagem de projeto), o cenário atual de movimentação de fertilizantes no Porto de Itaqui/MA caracteriza-se por uma concentração significativa, em que apenas a Companhia Operadora Portuária do Itaqui Subsidiária Integral (Copisi) opera esse tipo de carga de forma estruturada.

11. Ao analisar a infraestrutura disponível, observa-se uma assimetria operacional relevante entre o terminal já instalado e a nova área IQI16. Enquanto a incumbente possui ligação direta com o cais por meio de esteiras mecânicas, o que lhe confere menores custos logísticos, o terminal IQI16 é caracterizado como uma área **brownfield** com deficiências de infraestrutura, que exigirá do futuro arrendatário a operação por meio de um sistema de carrossel de caminhões e guindastes, intrinsecamente menos eficiente.

12. Nesse contexto, a decisão da Antaq de vedar a participação de grupos econômicos que já movimentam fertilizantes no porto não se apresenta como um cerceamento arbitrário, mas como um mecanismo de equilíbrio. A agência buscou compensar a desvantagem logística e operacional da área IQI16 priorizando a entrada de novos agentes econômicos.

13. A estratégia visa evitar que a vantagem competitiva natural da atual operadora resulte em uma vitória inevitável no leilão, o que apenas consolidaria o monopólio local. Importa notar que, para mitigar as dificuldades operacionais do novo terminal e atrair interessados, a modelagem previu a prioridade de atracação para quem arrematar o IQI16, garantindo uma previsibilidade de fluxo que é essencial para a viabilidade do negócio.

14. A análise da capacidade estática reforça essa necessidade de desconcentração. Enquanto a Copisi já detém uma estrutura consolidada – com capacidade estática futura estimada em 130 mil toneladas –, a implantação do IQI16, com previsão de capacidade estática mínima de 70 mil toneladas, representa a oportunidade de criar um polo alternativo de movimentação. Caso a restrição de participação não fosse aplicada, o risco de que o terminal fosse arrematado pela incumbente seria elevado. Se o objetivo fosse meramente o aproveitamento físico da área pela atual operadora Copisi, a administração portuária poderia ter optado pelo adensamento direto, mas a escolha pelo certame com restrição demonstra o interesse do Estado em fomentar a rivalidade competitiva no setor de fertilizantes, essencial para o agronegócio da região.

15. Nesse caso, se eliminada a restrição, é forçoso reconhecer que a licitação seria meramente formal. Estaríamos diante de um paradoxo: ao liberar a licitação sem restrições, estaríamos na verdade direcionando a contratação, o que denotaria a existência de uma competitividade ilusória.

16. Portanto, a escolha regulatória da Antaq e do Ministério de Portos e Aeroportos reflete o uso legítimo do poder discricionário para moldar o mercado de forma a evitar a perenização de posições dominantes que poderiam desestimular novos investimentos e a inovação.

17. Por outro lado, a recomendação proposta pelo Relator é providencial, pois não interfere no mérito da escolha por restringir a participação, mas exige que as regras sejam colocadas de forma transparente, evitando que a vagueza do edital gere insegurança jurídica e questionamentos judiciais.

Pelo exposto, alinho-me à tese do Ministro Antonio Anastasia.
TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

tagRedator
Redator

VOTO COMPLEMENTAR

Retornando à pauta, após pedido de vista do ilustre Ministro Vital do Rêgo, este processo que cuida de desestatização do terminal denominado IQI16, no Porto Organizado do Itaqui/MA, tenho a grata satisfação de contar com brilhante Voto Revisor proferido por Sua Excelência, o Presidente do TCU.

2. Como bem ressaltado pelo Ministro Presidente, a atual gestão dessa Corte de Contas tem se pautado pela deferência às competências institucionais das agências reguladoras, preservando o espaço próprio dessa atividade aos agentes legalmente incumbidos para tal. A atuação do Tribunal, nessa linha, cinge-se ao exame de legalidade, racionalidade, coerência interna, proporcionalidade, transparência e finalidade das decisões regulatórias.

3. No caso concreto em análise, a Antaq optou por inserir cláusula restritiva no edital, visando atrair um novo *player* no mercado de movimentação de fertilizantes no Porto de Itaqui/MA, evitando assim que a vantagem competitiva da operadora já instalada – ligação direta do terminal ao cais por meio de esteira transportadora – represente uma condição não isonômica entre os possíveis interessados no arrendamento do IQI16. Essa situação foi elucidada, de forma magistral, pelo eminente Ministro Benjamin Zymler, na sessão plenária de 4/2/2026, a quem igualmente agradeço pela contribuição ao debate.

4. O TCU vem acompanhando a evolução da gestão dos portos brasileiros, que até os anos 1990 eram majoritariamente públicos, desde então se transformaram no modelo *landlord port* e vêm paulatinamente enfrentando maior competição com terminais 100% privados. Nesse cenário, pressupõe-se que, cada vez mais, as questões concorrenciais serão relevantes nos futuros projetos de arrendamentos.

5. Não obstante, como destacado pelo Ministro Revisor, é dever da Antaq promover a máxima transparência acerca da fundamentação dos critérios restritivos nas licitações do setor portuário, visando efetivar o estímulo à concorrência previsto no art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013. A necessidade de eventuais restrições no processo licitatório deve estar robustamente amparada em estudos específicos, guardar coerência e proporcionalidade aos cenários que visa impedir ou mitigar e, ainda, deve ser submetida ao escrutínio da sociedade.

5. Dessa forma, renovando os agradecimentos, acolho na íntegra a proposta de ciência apresentada pelo Ministro Vital do Rêgo e a incorporo ao Acórdão que ora apresento ao Plenário da Casa.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 930/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.004/2025-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 que cuidam de processo de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal IQI16, localizado no Porto Organizado de Itaqui/MA, destinado à movimentação e armazenagem de graneis sólidos minerais, especialmente fertilizantes;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à licitação do terminal IQI16, caso mantenham as cláusulas restritivas à participação das empresas incumbentes, promovam maior detalhamento acerca do enquadramento das licitantes nas condições restritivas do edital, como o volume mínimo de movimentação de fertilizantes e o período de apuração, bem como acerca da vigência da restrição de associação a outros terminais do complexo portuário após a assinatura do contrato de arrendamento, com fundamento no art. 16, incisos II e IV da Lei 12.815/2013 c/c art. 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001;

9.2. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão de cláusulas restritivas à participação de licitantes em leilões de arrendamento portuário sem a prévia elaboração de estudos concorrenciais robustos afronta o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013;

9.3. deixar de determinar ao MPor, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes, antes de proceder à licitação:

9.3.1. atualizar as minutas jurídicas (edital e contrato) em conformidade com a última versão do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), especialmente o valor global da contratação, os valores de arrendamento fixo e variável, o capital social mínimo e a garantia de proposta;

9.3.2. incluir na modelagem financeira o crédito de PIS/Cofins aplicável aos custos de manutenção previstos para o terminal;

9.3.3. incluir na modelagem financeira o benefício fiscal referente à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) previsto para o terminal;

9.3.4. utilizar, para o equipamento MHC de capacidade 750 t/h, a média das cotações recebidas;

9.3.5. atualizar o valor considerado no EVTEA para a aquisição das pás carregadeiras, resultando em custo unitário de R\$ 1.010.346,62;

9.3.6. alterar a metodologia de cálculo da renovação de equipamentos (retrofit), de forma a considerar 50% do valor dos equipamentos previstos para o terminal;

9.3.7. corrigir o defeito de fórmula existente na modelagem financeira para o custo unitário da rubrica OGMO, resultando em custo unitário de R\$ 15,23 por tonelada movimentada;

9.3.8. obter mais cotações para o serviço de Carrossel de Caminhões, visando à adoção custos mais aderentes à realidade do mercado; e

9.3.9. excluir a parcela de contingência (5%) incidente sobre as tarifas pagas à Autoridade Portuária.

9.4. informar ao Ministério dos Portos e Aeroportos e à Antaq que o processo concessório do terminal IQI16 pode prosseguir, desde que observados os itens anteriores desse Acórdão;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério dos Portos e Aeroportos e à Antaq, 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; e

9.6. restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão e o acompanhamento do processo concessório nos presentes autos.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0930-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral