

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.032/2025-6

Natureza: Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério de Portos e Aeroportos

Interessado: ADM do Brasil Ltda (02.003.402/0001-75).

Representação legal: Fernanda Novaes Goncalves Carpinelli (146165/OAB-SP), Francilaine Maria Barreto dos Santos (187767/OAB-SP) e outros, representando ADM Participações Ltda.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. REEQUILÍBRIO DE CONTRATO DE ARRENDAMENTO PORTUÁRIO COM PROPOSTA DE EXTENSÃO DE PRAZO ALÉM DA PREVISÃO CONTIDA NO CONTRATO ORIGINAL. INVESTIMENTOS NÃO PREVISTOS E EFETIVAMENTE EXECUTADOS PELA ARRENDATÁRIA. EXPEDIÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS.

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento do processo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES/041-97, de titularidade da empresa ADM do Brasil Ltda., relativo a terminal de graneis vegetais no Porto de Santos/SP, com proposta de extensão de prazo, decorrente de investimentos não previstos autorizados pelo poder concedente e executados pela arrendatária.

2. Reproduzo, a seguir, o Relatório produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 115), o qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 116-117):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Acompanhamento do processo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES/041-97, de titularidade da empresa ADM do Brasil Ltda. – Filial Santos (ADM), a partir de reconhecimento pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) da existência de Valor Presente Líquido (VPL) negativo de R\$ 95.121.460,84, data-base dezembro de 2016, decorrente de investimentos não previstos autorizados e executados pela arrendatária.*

HISTÓRICO

2. *A peça inicial foi protocolada no Tribunal em 15/7/2025 (peça 3), mediante encaminhamento pelo Secretário Nacional de Portos (SNP/MPOR) de documentação a esta Corte de Contas para controle prévio, em atendimento ao parágrafo único do artigo 93 da Portaria 530/2019 do extinto Ministério da Infraestrutura. Foram anexados aos autos manifestação técnica da Autoridade Portuária de Santos – APS (peça 4) e parecer jurídico sobre a viabilidade da prorrogação pretendida (peça 5).*

3. *Para subsidiar a análise, foi concedido acesso ao Processo 50000.047453/2017-24 no Sistema Eletrônico de Informação – SEI (peça 7), pela Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério de Portos e Aeroportos, cujos expedientes principais para análise da matéria foram*

juntados aos autos nas peças 9 a 33.

4. *Entende-se oportuno detalhar a cronologia de atos e fatos verificados a partir dos documentos constantes do mencionado processo administrativo, para entendimento da origem e evolução dos valores de investimentos ora discutidos no presente processo de acompanhamento deste Tribunal de Contas.*
5. *O contrato de arrendamento original e seus dez termos aditivos constam da peça 6. A contratação original foi assinada em 11/8/1997 (peça 6, p. 30), entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo (atualmente denominada Autoridade Portuária de Santos) e a Companhia Tubarão de Armazéns Gerais (atualmente denominada ADM do Brasil Ltda.). O prazo de vigência acordado foi de 20 anos, prorrogável de comum acordo entre as partes por uma única vez, por prazo máximo igual ao originalmente contratado, conforme cláusulas décima quarta e décima sexta (peça 6, p. 12).*
6. *Por meio do 5º termo aditivo ao contrato, ocorre então a prorrogação contratual nos moldes previstos no instrumento original, passando a vigência para 11/8/2037 (peça 6, p. 47). Para tanto, a arrendatária comprometeu-se com parâmetros de desempenho e realização de investimentos que buscavam aumentar suas movimentações contratuais mínimas expressas em toneladas de carga movimentada por ano (peça 6, p. 44-47).*
7. *Em 7/11/2017, a ADM do Brasil (sigla referente às iniciais de Archer Daniels Midland Company), apresenta o primeiro Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA para análise e planejamento das decisões relativas à proposta de Plano de Investimentos para o terminal de movimentação de granel sólido vegetal (Armazém 39, Armazém XLI e Armazém XLIII), no Porto de Santos (peça 9).*
8. *Em seguida, no dia 14/11/2017, a ADM do Brasil encaminha requerimento ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA (peça 10), para que fosse autorizada a realização de investimentos imediatos e urgentes não previstos no Contrato de Arrendamento PRES/041.97, possibilitando, com a Construção Civil e Montagem Eletromecânica da Moega Ferroviária X, o cumprimento do Cronograma da Rumo-Portofer exigido no âmbito do "Projeto Ferroviário Integrado do Corredor de Exportação da Ponta da Praia", sob justificativa de que tal cronograma evitaria prejuízos na movimentação de vagões durante as obras, levando em consideração obras ferroviárias concomitante com o Terminal Exportador de Santos (TES), minimizando eventuais prejuízos nas operações para a safra de grãos de 2018.*
9. *Em portaria datada de 22/3/2018 (peça 11), o MTPA autoriza a realização de investimentos não previstos no montante de R\$ 39.234.154,30, data-base dezembro/2016, destinado à implantação da moega X, com expressa previsão de que tal autorização não garantia o direito a reequilíbrio econômico-financeiro em favor da arrendatária, exceto em caso de futura aprovação do investimento.*
10. *Em 5/12/2018, a ADM do Brasil protocola novo requerimento com atualização do Plano de Investimentos (peça 12), sob justificativa de que a execução dos investimentos previstos no Termo de Risco de Investimentos, com o consequente avanço dos projetos de engenharia, teria gerado correções e a necessidade de inclusões de itens não previstos no EVTEA e Plano de Investimentos originais, protocolados em 14/11/2017.*
11. *Nova portaria é expedida em 26/6/2019 (peça 13), desta vez produzida no âmbito da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), autorizando investimentos não previstos de R\$ 69.290.977,92, mantendo-se a data-base dezembro/2016, destinados à complementação dos investimentos na moega ferroviária X e adequação da área adensada em virtude do 8º Termo Aditivo ao Contrato PRES/041.97 (peça 6, p. 59-61). O pedido da ADM do Brasil com detalhamento para reconhecimento do caráter de urgência desse montante é datado de 18/1/2019 (peça 14).*

12. Em nota técnica da Coordenação-Geral de Contratos produzida em 11/11/2019 (peça 15), foi analisado o pedido da ADM de aprovação do Plano de Investimentos para execução da moega ferroviária X, do adensamento de áreas e da construção de estacionamento externo (em área comum do porto, fora do arrendamento), conforme tabela a seguir:

ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTOS	P. INVEST/EVTEA		P. INVEST/EVTEA ATUALIZADO	
	11/2017		11/2018	
	Data-base 12/2016		Data-base 12/2016	
MOEGA X	R\$	75.822.595	R\$	102.765.150
ADENSAMENTO	R\$	5.689.285	R\$	5.759.983
ESTACIONAMENTO	R\$	2.396.891	R\$	2.396.891
TOTAL	R\$	83.908.770	R\$	110.922.023

Tabela 5 – Atualização do Plano de Investimentos da ADM do Brasil – CAPEX total
Fonte: ADM

13. A conclusão apresentada na referida nota técnica foi de que:

... os elementos apresentados são suficientes para considerar de forma preliminar, sob o ponto de vista técnico, parcialmente meritório o Plano de Investimentos apresentado pela arrendatária, haja vista que os investimentos propostos atendem ao interesse público, estão de acordo com as políticas públicas para o setor e promovem melhoria na infraestrutura portuária, excluindo-se, todavia, os investimentos propostos no estacionamento administrado pela Codesp, vez que encontra vedação expressa constante no acórdão TCU nº 1.446/2018-plenário.

14. Encaminhado à Consultoria Jurídica, foi emitido parecer em 17/12/2019 (peça 16) pela viabilidade jurídica da minuta de portaria que aprova preliminarmente e de forma parcial o plano de investimentos apresentado pela arrendatária, observadas algumas recomendações que não interferem no mérito da pretensão. O parecer jurídico contou com despacho de aprovação superior.

15. Assim, em portaria de 8/1/2020 (peça 18), o Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários aprovou o mérito do Plano de Investimentos apresentado pela empresa ADM do Brasil Ltda, no valor monetário de R\$ 108.525.132,22, na data-base dezembro/2016, no que concerne à implantação da Moega Ferroviária X e à adequação da área adensada em virtude do 8º Termo Aditivo ao Contrato PRES 41/97, celebrado com a Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP. Portanto, confirmada a **exclusão da intervenção no estacionamento externo** do rol de investimentos a serem realizados.

16. Aprovado o Plano de Investimentos, é protocolado pela ADM do Brasil em 12/3/2020 o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) atualizado (peça 19).

17. O pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento foi submetido à Antaq, com análise pela Diretoria Colegiada (peça 20). Como consequência dessa apreciação, foi expedido e publicado o Acórdão Antaq 460, de 18/8/2021 (peça 21), aprovando o EVTEA com vistas ao reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES 041/97, firmado entre a empresa ADM do BRASIL Ltda. e a União, cujo objeto é a exploração de instalação portuária destinada à movimentação e armazenagem de granel vegetal e/ou de origem vegetal no Porto de Santos, cujo Valor Presente Líquido (VPL) é de R\$ -95.121.460, com WACC (custo médio ponderado do capital, em inglês) = 10% a.a. e data-base dezembro de 2016.

18. Em despacho datado de 19/1/2022 (peça 22), o Coordenador-Geral de Gestão de Contratos em Entidades Vinculadas do Ministério da Infraestrutura ressaltou as formas de reequilíbrio previstas no art. 82 da Portaria 530/2019 (aumento ou redução de obrigações financeiras previstas no contrato de arrendamento; modificação das obrigações contratuais do arrendatário; extensão ou redução do prazo de vigência do contrato de arrendamento; ou pagamento de indenização) e sugeriu que a arrendatária fosse instada a se manifestar e envidar esforços com a autoridade portuária para apresentar proposta que atendesse aos interesses de todos os atores envolvidos.

19. *Em resposta, a ADM do Brasil encaminhou expediente de 5/5/2022 (peça 23), alegando que “... é necessária a combinação de mais de uma modalidade de reequilíbrio contratual, sendo que uma das modalidades escolhidas deve ser necessariamente o reequilíbrio por extensão do prazo de vigência do contrato de arrendamento atual”. Assim, sugere “como ponto de partida para as tratativas acerca de solução combinada a aplicação das seguintes modalidades”: a) extensão do prazo de vigência contratual por dez anos, respeitado o limite de 25% do prazo original; b) redução da remuneração contratual em 50%; c) Ressarcimento do valor restante por meio de indenização à arrendatária.*

20. *Em 10/10/2022, foi produzida nota técnica pelo Coordenador-Geral de Gestão de Contratos em Entidades Vinculadas do Ministério da Infraestrutura (peça 24) na qual conclui que “...a combinação de concessão de prazo adicional, redução de valores financeiros e pagamento de indenização seria a mais aderente ao interesse público”, com sugestão de solicitação à Antaq para cálculo de “cenários para a recomposição do equilíbrio contratual considerando a extensão de 10 anos de prazo e qual seria o VPL ao final ainda a se indenizar; partindo-se de reduções das obrigações financeiras relativas aos valores de arrendamento fixo e variável na proporção de 25, 50 e 75 por cento com início em agosto de 2022”.*

21. *Em resumo, os cenários apresentados pela empresa foram tabulados e apresentados em documentos da Antaq, como por exemplo em despacho do Gerente de Portos Organizados de 1º/7/2022 (peça 25, p. 39):*

	CENÁRIO 1	CENÁRIO 2	CENÁRIO 3
Redução de pagamento à Autoridade Portuária (fixo e variável)	25%	50%	75%
Valor a Indenizar (data-base: EVTEA)	- R\$42.062.493,75)	- R\$27.107.472,53)	-R\$12.152.451,31)

Cenário + 10 anos de prorrogação + indenização. Os cenários consideraram o início das reduções em agosto de 2022.

Fonte: 1643524

22. *Ou seja, a proposta inicial era de que o contrato fosse prorrogado por 10 anos – além dos 20 anos da contratação original e dos outros 20 anos já prorrogados antecipadamente pelo 5º termo aditivo (totalizando, portanto, 50 anos) –, com redução dos valores de pagamentos à Autoridade Portuária e ainda indenização pelo remanescente saldo de VPL negativo.*

23. *Após discussões técnicas que inclusive resultaram em voto revisor com a indicação de valores maiores de indenização para os três cenários acima, o Acórdão 651-2022-Antaq (peça 25, p. 70-71), publicado em 14/12/2022, corrobora os valores apresentados pela Gerência de Portos Organizados. Sem embargo, destaque-se o que consignou o voto do Relator Eduardo Nery Machado Filho sobre o contexto de investimentos assumidos pela arrendatária quando da prorrogação antecipada – com apuração de VPL negativo da ordem de R\$ 36 milhões, com expressa decisão da Antaq no sentido de que tal montante não seria objeto de compensação – e sobre as opções disponíveis quanto a valores indenizáveis (peça 25, p. 65):*

4. *Para melhor contextualização, é importante lembrar que o mesmo contrato já havia sido objeto de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em 2014, quando se realizou a prorrogação antecipada da avença por mais vinte anos (2017-2037), em contrapartida à obrigação de realização de investimentos da ordem de R\$ 208 milhões.*

5. *Naquela ocasião, o VPL apurado para o fluxo de caixa total foi negativo em R\$ 36.035.531,02, o que levou a Agência a consignar expressamente na Resolução 3.596/2014-ANTAQ (SEI 0034517, p. 105) que esse saldo negativo não deveria ser objeto de compensação:*

Art. 1º Aprovar o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, instruído nos autos do processo nº 50300.00274412013-85, bem como reconhecer a possibilidade de prorrogação antecipada do Contrato de Arrendamento PRES 41.97, de titularidade da empresa ADM do Brasil Ltda., nos termos do que estabelece o art. 57 da Lei nº 12.815/2013.

Art. 2º Recomendar a aprovação de novos investimentos, não previstos no instrumento contratual original, nos termos do inciso V do art. 2º do Decreto nº 8.033/2013.

Art. 3º Considerar que os valores residuais, não amortizados ao final do Contrato, não serão objeto de indenização em favor da arrendatária.

Art. 4º Recomendar a inclusão de dispositivo no Sexto Instrumento Aditivo - Retificação, Ratificação, Sub-Rogação ao Contrato PRES 41 .97/CODESP, de forma a assegurar a segregação das contas do respectivo arrendamento, tornando mais eficaz a identificação do empreendimento e consequentemente o acompanhamento de sua execução contratual pela ANTAQ.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.

(...)

18. Por fim, julgo importante trazer algumas considerações adicionais a respeito do modelo de compensação do valor presente líquido negativo apurado na análise do desequilíbrio relativo à construção da Moega X. A extensão do prazo do contrato em dez anos contribui muito pouco com a compensação almejada, pois estamos tratando de entradas financeiras previstas para um futuro muito distante, que acabam se tornando quase insignificantes quando são descontadas pela taxa WACC.

19. Por outro lado, visto que o terminal é instrumento essencial na cadeia logística da empresa, atuando como um verdadeiro centro de custos dentro do negócio da ADM, entendo existir espaço para que o Poder Concedente negocie a liquidação deste excedente somente prorrogando o contrato sem entretanto, reduzir (ou reduzindo minimamente) os valores de outorga.

24. Portanto, registrem-se as relevantes manifestações exaradas no excerto do voto acima transcrito: (i) para assinatura da prorrogação contratual antecipada em 2014/2015, a arrendatária comprometeu-se em realizar investimentos da ordem de R\$ 208 milhões; (ii) ao apreciar o fluxo de caixa negativo de R\$ 36 milhões decorrente desses investimentos, a Antaq expediu portaria com registro de que "... os valores residuais, não amortizados ao final do Contrato, não serão objeto de indenização em favor da arrendatária"; (iii) o Relator da matéria na Antaq considerou nesse voto que seria cabível a negociação para que o excedente desses investimentos não amortizados fosse compensado somente com a prorrogação do contrato, sem redução dos valores de outorga.

25. Sobre o Acórdão Antaq 651/2022, consta uma manifestação da APS, em 17/2/2023 (peça 27, p. 26), em documento dirigido ao Gerente de Portos Organizados da Antaq com análise sobre a vantajosidade da prorrogação (ou da relicitação) e do possível aproveitamento de benefícios fiscais. A conclusão do documento revela sugestão à Antaq e à SNPTA para que avaliassem a possibilidade de um cenário alternativo de não prorrogação do contrato da ADM, bem como sugestão à Antaq para que ponderasse sobre a possível existência de elementos suficientes para reanálise de potencial aproveitamento fiscal, de forma que o valor do reequilíbrio a ser pago pela APS fosse reduzido em R\$ 14,47 milhões na data base de dezembro/2014.

26. O Acórdão Antaq 339/2023 identificado logo após a referida manifestação da APS conduz ao entendimento de que esse documento teve tratamento de recurso. Nesse contexto, sem juntar o relatório e voto respectivos, o Acórdão Antaq 339/2023 conheceu do Recurso de Reconsideração interposto pela APS em face do Acórdão 651/2022 para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo na íntegra a decisão da Diretoria Colegiada da Agência veiculada pelo Acórdão 651-2022-ANTAQ. A data da reunião registrada foi de 3 a 5/7/2023.

27. Após alguns meses sem novas manifestações identificadas no processo administrativo, o Coordenador-Geral de Arrendamentos Portuários do MPor expede despacho assinado em 19/2/2024 (peça 26), com as seguintes ponderações:

12. Entre a apresentação da proposta da ANTAQ, dezembro de 2022, e o mês de janeiro de 2024, foram realizadas reuniões com a APS e a Arrendatária, com o fito de chegar a um termo consensuado quanto a melhor forma de equalizar o VPL negativo apurado pela Agência. Nesse contexto, foi proposta a solução de prorrogação do contrato por mais dez anos, encontro de contas zerando o VPL, sem redução de obrigações financeiras (arrendamento fixo e variável), e realização de investimentos, inclusive em área comum do Porto de Santos. A contrapartida deste acordo, seria o encerramento de ações judiciais em andamento, em que a APS e a ADM estão em

polos distintos.

13. Nesse contexto, tendo em vista que as duas partes possuem créditos a seu favor, a APS sugeriu o cenário de prorrogação do contrato por mais dez anos e encontro de contas (incluindo investimentos em áreas comuns do porto), com quitação total das dívidas e encerramento da disputa judicial. No entendimento desta setorial técnica, a solução se mostrou interessante, pois teria o condão de zerar o VPL negativo apurado pela ANTAQ, bem como encerrar um litígio judicial em curso.

14. Sugere-se, portanto, que seja realizada consulta à Autoridade Portuária de Santos - APS para que apresente maior detalhamento da proposta de solução consensuada e as condições para encerramento da disputa judicial, de modo a subsidiar o clausulado a ser incorporado ao termo aditivo que irá recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

28. A manifestação acima revela ter havido negociações entre APS e arrendatária, e, pela primeira vez no processo, surge a informação da existência de ações judiciais em andamento que favoreceriam a Autoridade Portuária, cujos créditos poderiam ser objeto de compensação tanto para zerar o VPL negativo apurado pela Antaq quanto para encerrar o litígio judicial em curso.

29. Ao se pronunciar sobre a consulta, a Autoridade Portuária protocolou expediente datado de 8/10/2024 (peça 27), com análise sobre as possibilidades disponíveis para o caso, manifestando-se, ao final, favoravelmente à extensão da vigência do Contrato de Arrendamento PRES 41/97 em mais 10 anos, conjuntamente à compensação de obrigação financeira decorrente da Cláusula Décima Primeira, III, do Contrato de Arrendamento, no montante reconhecido como exigível em sede judicial, incluindo a celebração de acordo judicial disciplinando esta compensação.

30. Em nota técnica da Coordenação-Geral de Arrendamentos Portuários do MPor de 4/11/2024 (peça 28), a proposição da Autoridade Portuária foi analisada e considerada adequada com posicionamento positivo quanto à forma de solver o desequilíbrio contratual por meio da concessão de prazo adicional de 10 anos ao Contrato de Arrendamento PRES 041/97 e quitação do saldo de VPL negativo restante. Destaque-se que a nota técnica registra sua incompetência sobre a análise da parte da compensação por ajuste de contas com a ação judicial em favor da APS, cabendo àquela autoridade portuária escolher a melhor forma de solucionar tal pendência.

31. Assim, em 27/11/2024 foi assinado Instrumento Particular de Transação sob Condição Suspensiva, e Outras Avenças entre ADM do Brasil Ltda. e Autoridade Portuária de Santos S/A (peça 29), com registro do acordo para compensação dos créditos da seguinte forma:

Descrição	Valor R\$
Recomposição do equilíbrio do Contrato de Arrendamento decidido pela Antaq, atualizado para 31/7/2024	- 325.287.040,25
Dívida da ADM para com a APS, referente ao valor da Cláusula 11ª, III, do Contrato de Arrendamento, reconhecida pelas Ações Judiciais	+ 197.184.247,07
Resultado da compensação de dívidas:	- 128.102.793,18
Prorrogação de prazo por 10 anos, na data-base de setembro/2024	+ 92.900.000,00
Saldo:	- 35.202.793,18

Fonte: dados extraídos das peças 27-29 do TC 015.032/2025-6.

32. A tabela acima revela o valor inicial de cerca de R\$ 325 milhões devido pela APS à ADM em razão dos investimentos não previstos reconhecidos pela Antaq, compensado pelo montante de R\$ 197 milhões referente à decisão judicial em favor da APS. A compensação resulta em uma

diferença de R\$ 128 milhões, valor ainda superior ao montante apresentado como cálculo de VPL para os 10 anos de prorrogação propostos de aproximadamente R\$ 93 milhões.

33. Nessa linha, o resultado seria um saldo de R\$ 35,2 milhões, devido pela Autoridade Portuária à arrendatária ADM. No entanto, caso validado o acordo, a subcláusula 1.6 do instrumento (peça 29, p. 9) consigna que “...a ADM renuncia, de forma irrevogável e irretratável, à diferença resultante, não restando nada mais a reclamar de parte a parte a respeito de tal objeto, sem prejuízo do disposto na Cláusula Segunda”. Adicionalmente, a arrendatária assume encargo junto à APS da seguinte forma (peça 29, p. 8-9):

...registra-se que a ADM se compromete junto à APS em realizar obras e melhorias em área comum do porto organizado, na região do corredor de exportação da margem direita, em prol do interesse público, da eficiência das operações portuárias e da boa relação Porto-Cidade. As referidas ações a serem realizadas serão definidas conjuntamente entre a ADM e a APS, no prazo de até 6 (seis) meses, a partir da assinatura do Aditivo ao Contrato de Arrendamento. Esse programa de projetos, aprovado por ambas as partes, terá como objetivo, no mínimo, investimentos na melhoria na sinalização do viário e do acesso de caminhões destinados àquela área, bem como a realização de obras e melhorias para adequação da infraestrutura e superestrutura do estacionamento rotativo (Pátio Pulmão), também localizado na Ponta da Praia, visando aprimorar a qualidade do atendimento aos caminhões que acessam o Porto de Santos.

34. Nova nota técnica e despacho foram produzidos na Coordenação-Geral de Arrendamentos Portuários do MPor (peças 30 e 31), respectivamente datados de 27/1/2025 e 16/4/2025, com manifestações favoráveis à celebração do acordo.

35. Por fim, após parecer jurídico favorável ao ajuste, foi juntado despacho com encaminhamento pelo Diretor de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias (peça 32) da Minuta do Décimo Primeiro Termo Aditivo ao Contrato PRES/041.97 (peça 33) ao Tribunal de Contas da União para controle prévio, em atendimento ao Parágrafo Único do art. 93 da Portaria 530/2019.

36. No âmbito desta Corte de Contas, o processo teve instrução inicial em 11/8/2025 (peça 34), que concluiu pela necessidade de realização de inspeção nas instalações da arrendatária ADM do Brasil, realização de reuniões com a área técnica e jurídica da Autoridade Portuária, e diligência ao MPor para que encaminhasse informações e documentos adicionais para exame da matéria, a saber:

(i) Cópia da sentença da ação ordinária de cobrança 0009688-12.2005.4.03.6104, em curso perante a 1ª Vara Federal de Santos-SP, da qual a União Federal figura como assistente litisconsorcial, com informações sobre a tramitação da ação correspondente perante o Superior Tribunal de Justiça (AREsp nº 1.570.205/SP - 2019/0250905-3);

(ii) Cópia da sentença da ação anulatória 0005453-31.2007.4.03.6104, em curso perante a 4ª Vara Federal de Santos-SP, com informações sobre a tramitação da ação correspondente perante o Superior Tribunal de Justiça (AREsp nº 1.570.208/SP - 2019/0250909-0);

(iii) Além das 2 sentenças judiciais acima referenciadas, informar se há algum outro processo judicial ou administrativo entre Poder Concedente, Antaq e/ou APS com a arrendatária ADM do Brasil que tenham efeitos financeiros e ajustes/compensação entre as partes. Em caso positivo, disponibilizar cópia do(s) processo(s);

(iv) Memória de cálculos do encontro de contas dos valores das duas ações judiciais mencionadas com o valor de investimento não previsto autorizado e realizado pela ADM do Brasil, com apuração do valor resultante devido à arrendatária, acompanhada de memória de cálculos adotada para estimar o tempo de prorrogação do contrato por 10 anos;

(v) Cópia do EVTEA que subsidiou a assinatura do termo aditivo nº 5 (TA5). Detalhar valores de investimentos a serem realizados pela ADM acordados para assinatura da prorrogação. Disponibilizar planilha excel com projeções realizadas para subsidiar a análise da prorrogação;

(vi) Disponibilizar pesquisas de mercado e/ou parâmetros adotados para aceite dos valores propostos pela ADM para execução da moega ferroviária no TA5 e no novo EVTEA. Detalhar como foram validados os valores apresentados para obras, equipamentos e demais despesas necessárias à construção e operacionalização da moega ferroviária;

(vii) Para assinatura do TA5, houve compromisso da ADM do Brasil de construir nova moega ferroviária. Posteriormente, em face da necessidade de readequação de local da moega ferroviária para atender ao projeto ferroviário da Rumo/Portofer, houve alteração do projeto com produção de novo EVTEA. Apresentar documento memória de cálculos com a comparação entre essas duas etapas, com especificações técnicas e valores para cada projeto (Construção da moega ferroviária pactuada como requisito para concessão da prorrogação contratual até 2037 X Construção da moega ferroviária conforme EVTEA de 2017 X Construção da moega ferroviária conforme EVTEA de 2020);

(viii) Apresentar informações sobre a evolução histórica da estrutura do terminal arrendado à ADM do Brasil, em especial:

a) situação à época da assinatura do contrato em 1997 – consta que existia uma moega naquele momento, informar se ela foi desativada, se ainda existe ou qual foi a destinação do equipamento;

b) situação à época da prorrogação antecipada (2015) – informar se a moega de 1997 ainda existia (ou se foi reformada/modernizada), bem como se houve construção de nova moega no período 1997-2015, e os valores envolvidos para esse(s) equipamento(s);

c) situação atual da infraestrutura do terminal da ADM do Brasil – informar se hoje encontra-se em operação a moega existente no momento da prorrogação da concessão (em 2015) além da moega ferroviária construída com base no EVTEA de 2020;

(ix) Informar as razões para que não tenha havido ajuste ou compensação financeira (pagamentos pela ADM do Brasil) por conta do adensamento de área pactuado no termo aditivo nº 8 (TA8);

(x) Nos termos aditivos ao Contrato de Arrendamento PRES/041-97, a Arrendatária ADM do Brasil renunciou expressamente a qualquer pedido de reequilíbrio contratual. No entanto, o requerimento atual submetido à análise do Tribunal consiste em reequilíbrio econômico-financeiro. Informar a fundamentação para que esse(s) investimento(s) não seja(m) atribuído(s) à arrendatária;

(xi) Disponibilizar planilhas excel das diversas etapas em que houve projeção de valores para alterações no Contrato de Arrendamento PRES/041-97, em especial:

a) prorrogação (em 2015) da concessão até 2037;

b) adensamento (aumento) da área arrendada à ADM do Brasil;

c) construção da moega ferroviária a cargo da ADM do Brasil;

(xii) Em relação às planilhas mencionadas no item anterior, disponibilizar documentos auxiliares necessários para fundamentação e entendimento das tratativas, incluindo as memórias de cálculo com detalhamento das premissas e projeções consideradas para estimar receitas, despesas, investimentos, fluxo de caixa e demais variáveis para justificar os valores calculados;

(xiii) Informar se todos os investimentos previstos para realização pela ADM do Brasil para construção e operacionalização da moega ferroviária foram concluídos e a(s) data(s) em que a moega e demais intervenções entraram em operação;

(xiv) Apresentar informações sobre como os investimentos realizados impactaram no desempenho operacional da empresa arrendatária, com dados sobre movimentação e outros indicadores que demonstrem o benefício decorrente desses investimentos nos resultados alcançados pela ADM do Brasil;

(xv) Caso haja qualquer outro documento ou informação que o Ministério dos Portos e Aeroportos, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e/ou a Autoridade Portuária de Santos entendam pertinentes para serem considerados na análise do processo de prorrogação

contratual por investimentos não previstos da ADM do Brasil, informar e disponibilizar a documentação correspondente.

37. *Os encaminhamentos propostos foram aprovados pela diretoria e Unidade Técnica (peças 35 e 36), com ofício de diligência expedido em 12/8/2025 (peça 37).*

38. *Regularmente recebido o ofício pelo MPor, foram solicitadas e concedidas prorrogações para atendimento à diligência. Foi registrado que, para apresentação das respostas, seriam necessárias informações por parte da Autoridade Portuária e da Antaq, entidades que foram acionadas para elaboração de respostas e cumprimento da diligência.*

39. *Assim, foi juntado ao processo manifestação da Autoridade Portuária de Santos datada de 8/9/2025 com respostas aos itens que entendeu de sua competência e fez constar expressamente do expediente que os itens v, vi, vii, ix, x, xi e xii deveriam ser objeto de esclarecimento pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários no âmbito de suas respectivas competências.*

40. *Após novos pedidos de prorrogação de prazo para atendimento, o MPor finalmente encaminha ao Tribunal a manifestação da Antaq sobre os demais itens que estão sob sua competência (peça 62, p. 2), fazendo referência para tanto a um processo administrativo que reuniria documentação sobre a demanda.*

41. *Em 30/1/2026, a versão preliminar da presente instrução técnica foi juntada aos autos (peça 69) e, tendo em vista conter encaminhamento de propostas de determinações à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Autoridade Portuária de Santos, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o documento foi submetido às referidas entidades para apresentação de comentários sobre as consequências práticas da implementação das propostas e eventuais alternativas. A instrução contou com anuência das instâncias diretivas da Subunidade e Unidade (peças 70 e 71).*

42. *No dia 20/2/2026, a ADM do Brasil requereu seu ingresso nos autos como interessada (peça 83), pedido que contou com parecer favorável do Diretor Substituto e do Auditor-Chefe da AudPortoFerrovia (peças 86 e 87).*

43. *O ingresso da empresa nos autos foi autorizado pelo Ministro Relator (peça 88), mediante despacho que também deliberou por encaminhar cópia da instrução preliminar à Secretaria Nacional de Portos (SNP) do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), na qualidade de representante do Poder Concedente, facultando a oportunidade de apresentar ao Tribunal comentários sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Ainda no mesmo despacho, entre outras medidas, foi determinado o envio da instrução preliminar para a ADM do Brasil LTDA., nos termos do art. 250, inciso V, do RI/TCU, para que se pronunciasse, caso desejasse.*

44. *Em resposta, foram juntados os comentários dos gestores por meio das manifestações da Autoridade Portuária de Santos (peças 80-81), da Antaq (peças 92-94), do Ministério de Portos e Aeroportos (peças 97-107) e da arrendatária ADM do Brasil (peça 112).*

EXAME TÉCNICO

45. *O presente processo tem por objetivo avaliar a regularidade do processo de reconhecimento de investimentos (não previstos) realizados pela empresa ADM do Brasil Ltda – Filial Santos no terminal portuário arrendado, mediante verificação de premissas, parâmetros e cálculos para apuração das projeções utilizadas para subsidiar a assinatura de termo aditivo com vistas à prorrogação do prazo de vigência da concessão por 10 anos, contados a partir da vigência original de 20 anos (peça 6, p. 12) e da prorrogação antecipada de mais 20 anos pactuada pelo 5º termo aditivo (peça 6, p. 47). Portanto, caso aprovada a extensão de prazo pleiteada, o prazo total da concessão terá vigência de 50 anos.*

Resultados da inspeção no terminal portuário e da reunião com a APS

46. Consoante despacho de peça 36, foi autorizado o deslocamento para a cidade de Santos/SP, para realização de inspeção no terminal portuário da empresa ADM do Brasil Ltda. – Filial Santos e realização de reunião com funcionários da área técnica e jurídica da Autoridade Portuária de Santos (APS), com o objetivo de sanear dúvidas e obter informações e/ou documentos para melhor entendimento das questões tratadas no presente processo.
47. A viagem foi realizada nos dias 19 e 20/8/2025, com participação do Auditor responsável pela análise e instrução destes autos, acompanhado do respectivo diretor técnico da 4ª Diretoria da AudPortoFerrovia.
48. Na reunião com a APS, foram pontuados os eventos principais que ocorreram desde a prorrogação antecipada do contrato com a ADM do Brasil em 2015, momento em que houve compromisso de remessa de documentos ao Tribunal na forma solicitada pela diligência expedida ao Ministério dos Portos e Aeroportos (MPor). Ressaltou-se que nem todas as informações solicitadas estavam sob competência da autoridade portuária, portanto, haveria pontos da requisição que deveriam ser atendidos pela Antaq.
49. Sob a ótica jurídica da questão, a área jurídica da APS indicou que a solução proposta é de interesse da empresa pública, principalmente por resolver a questão da dívida do terminal portuário que remonta à época da assinatura do contrato em 1997, além de trazer um encaminhamento definitivo sobre a compensação dos vultosos investimentos não previstos e reconhecidos pela agência reguladora (Antaq).
50. Na ocasião, frisou-se a situação da diferença entre os valores devidos entre cada um dos entes (cerca de R\$ 35 milhões devidos à arrendatária, conforme indicado no item 31 desta instrução técnica), o que resultou em inúmeras rodadas de reuniões até se alcançar a atual configuração de compensação desses valores. Outro aspecto relevante trazido pela APS foi a diferença entre os índices de correção dos valores para cada dívida que compõe o encontro de contas: no caso dos valores devidos pela ADM do Brasil, o montante estava sendo corrigido por índices de inflação, ao passo que no caso do total devido para a ADM (a ser pago pela APS), os índices de correção embutiam, além de um índice de inflação estabelecido, a taxa WACC adotada no âmbito da contratação, situação que, com o passar do tempo, resulta em relevante incremento da diferença entre tais montantes.
51. No dia seguinte, foi efetivada a visita ao terminal portuário em Santos/SP, momento em que a equipe percorreu as instalações na área arrendada, especialmente o local da moega ferroviária X, cujas obras civis e equipamentos constituem a parte majoritária de valores tratados neste processo. Verificou-se que a referida moega ferroviária se encontrava concluída e em regular funcionamento.
52. Em reunião com representantes do terminal portuário, foram apresentadas as principais características da empresa ADM do Brasil e da movimentação do terminal, pontuando-se os fatos ocorridos ao longo do período de concessão, os volumes operados pela empresa (granéis sólidos) e ainda a disposição da empresa para continuidade da atividade e para realização de novos investimentos necessários para melhoria da eficiência na prestação dos serviços.
53. Tendo em vista que, posteriormente ao momento da visita, foram apresentados diversos documentos que haviam sido solicitados em diligência, entende-se que o resultado da inspeção pode ser incorporado na análise desse material e nas propostas de encaminhamento da presente instrução, sendo, portanto, desnecessário tecer maiores detalhamentos sobre informações da visita técnica ou mesmo produzir relatório de inspeção, cujos elementos passam a constituir o teor da presente instrução técnica.
54. Feitas essas breves considerações sobre a execução e resultados da inspeção, passa-se ao exame de mérito da prorrogação contratual ora pleiteada. O detalhamento das informações recebidas

em resposta às diligências consta do apêndice ao final da instrução.

Situação do contrato de arrendamento à época da prorrogação antecipada ocorrida em 2015

55. Primeiramente, importante destacar que a prorrogação antecipada do Contrato de Arrendamento PRES/041-97 não é objeto de análise direta pelo Tribunal neste processo de acompanhamento. Portanto, o objeto de análise deste processo restringe-se ao reequilíbrio econômico-financeiro do referido contrato, em razão de reconhecimento pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) da existência de Valor Presente Líquido (VPL) negativo por investimentos não previstos autorizados e executados pela arrendatária.

56. Por outro lado, é relevante entender o que foi acordado como investimentos a serem realizados no âmbito do 5º termo aditivo (instrumento que formalizou a prorrogação antecipada de 20 anos), para confronto com os investimentos não previstos objeto da presente análise, com enfoque também nas razões para que tais investimentos não pudessem ser discutidos no momento da pactuação da prorrogação antecipada.

57. Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise.

58. O conjunto de investimentos pactuados para prorrogação antecipada do Contrato de Arrendamento PRES/041-97 pode ser verificado em alguns dos documentos disponibilizados pela Antaq. Em geral, os grupos de investimentos dividem-se em (i) Serviços Preliminares, Engenharia, Mobilização e Outros; (ii) Elétrica, Hidráulica e Obras Civis; e (iii) Equipamentos.

59. A tabela com a descrição dos itens constava do EVTEA produzido à época (2013/2014), porém os valores dessas intervenções passaram por algumas atualizações. Tendo em vista que os valores adotados foram submetidos e aprovados pela agência reguladora, para a presente avaliação é suficiente conhecer a natureza desses investimentos, conforme tabela a seguir:

PROJETO ADM DO BRASIL - PORTO DE SANTOS			
ITEM DE DESEMBOLSO	VALOR PARCIAL (R\$)	CONTINGÊNCIA (10%)	VALOR TOTAL (R\$)
SERVIÇOS PRELIMINARES, ENGENHARIA, MOBILIZAÇÃO E OUTROS	13.289.484	1.328.948	14.618.432
Construction Office Costs	3.011.370	301.137	3.312.507
Custos e Serviços Preliminares	284.000	28.400	312.400
Projeto - Disciplina - Obra Civil/Estruturas	148.000	14.800	162.800
Projeto - Disciplina - Mecânica	227.900	22.790	250.690
Projeto - Disciplina - Elétrica/SPDA	99.000	9.900	108.900
Projeto - Disciplina - Automação	60.500	6.050	66.550
Projeto - Disciplina - Incêndio	114.000	11.400	125.400
Estudos Preliminares	566.900	56.690	623.590
Dem. de Inst./Edif.s Existentes do Arm. 39/Periféricos	383.028	38.303	421.331
Planos de Segurança	175.000	17.500	192.500
Despesas com a Implantação	7.221.352	722.135	7.943.488
Seguros	598.433	59.843	658.277
Serviços Ambientais	400.000	40.000	440.000
ELÉTRICA, HIDRAULICA E OBRAS CIVIS	105.713.725	10.571.373	116.285.098
Interligação da Moega Rodoviária "A" Existente	1.430.746	143.075	1.573.820
Moega Rodoviária "E"	6.974.075	697.408	7.671.483
Alimentação do Armazém 39	2.527.480	252.748	2.780.228
Armazém Graneleiro	25.374.161	2.537.416	27.911.577
Exped. do Arm. e Interligação com a Seg. Linha de Carreg. de Navios	13.377.608	1.337.761	14.715.369

Segunda Linha de Carregamento de Navios	21.748.749	2.174.875	23.923.624
Interl. da Exped. do Arm. XLI com a Seg. Linha de Carreg. de Navios	5.090.229	509.023	5.599.252
Balanças Rodoviárias	2.946.027	294.603	3.240.629
Abrigo de Compressores	83.790	8.379	92.169
Utilidades	3.132.433	313.243	3.445.677
Área para Classificação	957.565	95.756	1.053.321
Elétrica	1.404.773	140.477	1.545.250
Central de Balanças	68.828	6.883	75.710
Sistema de Captação de Particulados	200.000	20.000	220.000
Pátio	861.840	86.184	948.024
Instalações Elétricas e de Automação	16.696.493	1.669.649	18.366.142
Instalações Sistema IPL/ISPS CODE	751.956	75.196	827.151
Proteção à Incêndio	2.086.974	208.697	2.295.671
EQUIPAMENTOS	64.169.262	6.416.926	70.586.189
Interligação da Moega Rodoviária "A" Existente	875.270	87.527	962.797
Moega Rodoviária "E"	1.946.424	194.642	2.141.066
Alimentação do Armazém 39	3.185.875	318.588	3.504.463
Armazém Graneleiro	3.608.275	360.828	3.969.103
Exped. do Arm. e Interligação com a Seg. Linha de Carreg. de Navios	16.763.428	1.676.343	18.439.771
Segunda Linha de Carregamento de Navios	25.621.948	2.562.195	28.184.143
Interl. da Exped. do Arm. XLI com a Seg. Linha de Carreg. de Navios	5.314.573	531.457	5.846.030
Sistema de Tubulação de Água para Lavagem	550.000	55.000	605.000
Utilidades	919.600	91.960	1.011.560
Balança Rodoviária	873.160	87.316	960.476
Outos	691.110	69.111	760.221
Automação	293.600	29.360	322.960
Sistemas de Captação de Particulados/Ventilação	2.574.000	257.400	2.831.400
Sistemas de Cobrimento de Óleo	550.000	55.000	605.000
DSH	402.000	40.200	442.200
VALOR TOTAL	183.172.471,50	18.317.247,15	201.489.718,65

Fonte: Antaq, em resposta à diligência do Tribunal.

60. A tabela foi extraída da documentação encaminhada pela Antaq, a partir de planilha excel denominada "[22]-2679251_Planilha_CAPEX_PATE_e_Depreciacao".

61. A Nota Técnica Antaq 207/2025/GPO/SOG, de 18/9/2025 (peça 67), registrou que "O EVTEA do TA5 (cuja primeira versão é de 2013) não contemplou a construção de moega ferroviária...", indicando que os investimentos abrangeriam apenas obras e equipamentos referentes a uma moega rodoviária. A informação corresponde ao que se observa na tabela acima.

62. Sobre a conveniência e oportunidade de se proceder à prorrogação antecipada, a nota técnica da Antaq aponta que "...a prorrogação do contrato se fez necessária para que o arrendamento tivesse prazo suficiente para o ressarcimento dos investimentos realizados durante o período de vigência original...". Portanto, a opção pela não prorrogação do contrato ensejaria a obrigação de ressarcimento à arrendatária pelos investimentos não amortizados.

63. Outra informação relevante é a confirmação de que todos os investimentos previstos no EVTEA, que subsidiou a assinatura do termo aditivo de prorrogação foram concluídos e atestados pela agência reguladora. Informação que foi ratificada pela ADM, com o encaminhamento de documentação comprobatória (relatório "As Built", peça 68).

64. Todas essas informações são importantes para demonstrar que não restaram pendências sobre o conjunto de investimentos pactuados pela empresa ADM do Brasil para prorrogação contratual de seu arrendamento portuário por 20 anos adicionais (conforme TA5), bem como, que tais

itens não estão contidos entre os diversos itens referentes à construção da Moega X, estes sim objeto da presente avaliação técnica.

A necessidade da nova moega ferroviária e suas características

65. O EVTEA apresentado pela ADM do Brasil em novembro/2017 para análise e planejamento das decisões relativas à proposta de Plano de Investimentos para o terminal de movimentação de granel sólido vegetal (Armazém 39, Armazém XLI e Armazém XLIII), no Porto de Santos (peça 9) possibilita entender a origem do valor do investimento não previsto que viria a ser reconhecido pela Antaq, e que sustenta o pleito da arrendatária de prorrogação contratual de 10 anos (peça 9, p. 168-171):

- Cabe mencionar ainda que, no início do segundo semestre de 2015, ou seja, posteriormente aos investimentos assumidos pela ADM do Brasil no 5º Aditivo, esta última, na qualidade de uma das arrendatárias do Corredor de Exportação (COREX), foi contatada pela Rumo e Portofer, as quais sugeriram às arrendatárias do COREX (T-XXXIX e ADM) um novo traçado logístico da malha ferroviária do Corredor de Exportação na Ponta da Praia, traçado este proposto no âmbito do macro projeto de expansão e modernização ferroviária do Porto de Santos. A grandiosidade do referido projeto, liderado pela Rumo e Portofer, exige a participação de diversos entes governamentais, dentre eles a Codesp e o próprio MTPA, bem como as arrendatárias do COREX (no caso, Cargill & Dreyfus - TES e T-XXXIX & Caramuru).
- Em janeiro de 2016, juntou-se ao grupo de conversações o TES – Terminal Exportador de Santos – vencedor da licitação do STS-04, o que gerou a necessidade de novas análises e simulações, sendo que somente no mês de fevereiro/2017 a Rumo e Portofer apresentaram ao Grupo o projeto executivo integrado, quando ficou evidente a integração entre Portofer, T-XXXIX, TES e ADM, na busca pela maximização da eficiência ferroviária do porto santista.
- Tais projetos, não previstos atualmente em seu contrato, e os quais serão detalhados quando da apresentação dos investimentos deste Plano, exigem que a ADM do Brasil, o Terminal XXXIX, e o TES realizem, no limite das suas áreas arrendadas, uma série de investimentos para a conclusão do Projeto no Corredor de Exportação, intervenções estas que, caso não executadas, inviabilizarão todo o projeto da Rumo/Portofer. Enfim, para o projeto como um todo ser implementado e propiciar melhorias ao Porto de Santos, todas as partes envolvidas precisam investir.
- Dentre os novos investimentos sob responsabilidade da ADM do Brasil, estão a construção de uma nova Moega Ferroviária e 3 novas Balanças Ferroviárias. Este novo projeto, inclusive, exigiu que a ADM alterasse parte dos investimentos aprovados quando de sua prorrogação antecipada, visto que a “Moega Rodoviária E”, prevista no Plano de Investimentos, não poderia ser concretizada no local onde originalmente seria construída, pois tal área será totalmente utilizada para a instalação das novas linhas férreas, de maneira a segregar totalmente o fluxo ferroviário do rodoviário otimizando as operações ferroviárias. Essa questão foi resolvida com a assinatura do 7º aditivo contratual.
- Ademais, as obras a cargo da ADM do Brasil no âmbito desse projeto ferroviário (nova moega ferroviária - Moega X - e suas estruturas + 3 balanças ferroviárias), segundo o cronograma de atividades da Rumo, são indispensáveis e precisam ser executadas em caráter de URGÊNCIA, uma vez que, como é sabido, esta última já está iniciando a sua parte das obras ferroviárias.
- Por estas razões, os investimentos que serão a seguir apresentados não podiam ser apresentados em 2015, tendo em vista que, à época, a ADM ainda não havia aderido ao projeto da Rumo e Portofer e a legislação portuária limitava a prorrogação do Contrato da ADM a uma única vez, por período não superior ao originalmente contratado que, no caso, é de 20 anos. Além disso, cabe frisar que os investimentos de R\$ 207.607.065,27 milhões (data base novembro 2014) assumidos pela ADM, mesmo considerando o segundo período de mais 20 anos, por si só já representavam VPL negativo, limitando ainda mais os projetos da ADM na área do arrendamento. Em síntese, a possibilidade de extensão do prazo do arrendamento para além de 2037, derivada do Decreto nº 9.048/2017, permite que a ADM faça novos projetos de melhoria e expansão, além dos já assumidos quando da assinatura de seu 5º Aditivo, em 2015.

(...)

ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE INVESTIMENTOS	P. INVEST/EVTEA 11/2017 Data-base 12/2016	P. INVEST/EVTEA ATUALIZADO 11/2018 Data-base 12/2016
CANTEIRO		
QUADRO DE MÃO DE OBRA DE PROJETO - EQUIPE ADM	R\$ 5.150.000,00	R\$ 2.103.394,40
GERENCIAMENTO	R\$ 5.014.289,30	R\$ 5.176.188,80
ENGENHARIA		
Disciplina: CIVIL	R\$ 350.000,00	R\$ 404.000,00
Disciplina: SISTEMA DE COMBATE INCÊNDIO	R\$ 298.000,00	R\$ 99.960,14
Disciplina: AUTOMAÇÃO	R\$ 250.000,00	R\$ 492.795,06
MOEGA X		
Inclusão da bifurcada do EL-52A-B para CT-15	R\$ -	R\$ 997.203,95
Inclusão do DSH	R\$ -	R\$ 400.000,00
Revisão do Sistema de Despeiramento	R\$ 2.551.590,00	R\$ 5.395.460,32
Revisão do Projeto de Instalações Elétricas	R\$ 9.667.771,00	R\$ 12.301.750,32
Inclusão de Equipamento para a Movimentação de vagão	R\$ -	R\$ 15.375.221,29
Inclusão passarela para acesso de pedestres	R\$ -	R\$ 1.662.006,58
ARM. XLI		
Inclusão da CT-7	R\$ -	R\$ 1.185.454,00
ARM. XLIII		
Inclusão da CT-10	R\$ -	R\$ 2.087.719,00
CFTV & IPL		
Revisão do Projeto de TI	R\$ 2.000.000,00	R\$ 3.103.154,13
Revisão do Projeto de Sistema de Combate à Incêndio.		
Revisão custos previstos	R\$ 10.000.000,00	R\$ 11.439.896,80
GATE 22 & VESTIÁRIO		
Revisão do Projeto de Reforma do Gate 22;	R\$ 2.773.180,00	R\$ 2.843.877,93

Tabela 6 – Destaque dos Itens da Atualização do Plano de Investimentos da ADM do Brasil

Fonte: ADM

Com a publicação da Portaria SNPTA nº 47, em 08 de janeiro de 2020, a SNPTA/MINFRA aprovou, em caráter preliminar, *parcialmente*, o valor de R\$ 110.922.022,72, excluindo os investimentos propostos no estacionamento administrado pela SPA, vez que a exclusividade pleiteada no uso de tal estacionamento não era factível, totalizando assim um novo valor de **R\$ 108.525.132,22 (cento e oito milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, cento e trinta e dois reais e vinte e dois centavos)**, referentes somente à moega ferroviária e aos investimentos para adequar as áreas adensadas por meio do 8º Termo Aditivo.

PLANO DE INVESTIMENTOS - ADM DO BRASIL		
ITEM	VALOR TOTAL	
MOEGA X	Serviços Preliminares	R\$ 11.001.796,40
	Obra Civis	R\$ 12.193.500,36
	Equipamentos	R\$ 79.569.852,89
	Total	R\$ 102.765.149,66
ADENSAMENTO DE ÁREA	Serviços Preliminares	R\$ 141.450,51
	Obra Civis	R\$ 5.618.532,05
	Equipamentos	R\$ -
	Total	R\$ 5.759.982,57
ESTACIONAMENTO	Serviços Preliminares	R\$ -
	Obra Civis	R\$ -
	Equipamentos	R\$ -
	Total	R\$ -
TOTAL	R\$ 108.525.132,22	

Tabela 7 – Plano de Investimentos atualizado 2020 – ADM do Brasil – CAPEX após Portaria SNPTA nº 47/2020

Fonte: ADM do Brasil

66. Nesse sentido, o EVTEA de 2017 apresenta a seguinte descrição do investimento para

construção da nova moega (peça 9, p. 217-218):

12.5.2.1. Moega Ferroviária X

A Moega Ferroviária X descarregará produtos (soja e milho) de 3 vagões simultâneos, sendo composta por 10 canouras (funis de descarga) com respectivas válvulas pneumáticas automáticas para descarga do produto.

Este compartimento terá capacidade de 1,5 vezes a capacidade volumétrica do respectivo vagão a ser descarregado. Todo piso será composto por grelhas metálicas, além de possuir lamelas abaixo das grelhas que evitarão a saída de poeira contida no produto escoado por gravidade (selo via dampers mecânicos).

As canouras serão mantidas com pressão negativa, evitando arraste de poeira para ambiente externo – região onde trabalham colaboradores no processo de abrir e fechar válvulas gavetas manuais dos vagões.

A aspiração é direcionada via exaustores para filtros compactos tipo cartuchos (sendo um conjunto de filtros a cada três canouras, representando um vagão).

A Moega X será construída em alvenaria e concreto armado possuindo dimensões 6,5m largura e 50m de comprimento, pé direito 10m permitindo instalação de vibradores de vagões, com portas automáticas na entrada e saída do prédio, garantindo que não haja saída de poeira para ambiente externo. Área totalmente iluminada e segura para circulação de pessoas e máquinas.

A movimentação de vagões poderá ser feito mecanicamente por intermédio de tratores, rebocadores ou tracionadores. A descarga de produtos das canouras é feita via correia enclausurada com capacidade de 2.000 tph em túnel ventilado e iluminado, com fáceis acessos para manutenção e operação.

Com a instalação da Moega X, o terminal ADM estará habilitado para descarregar vagões nas Moegas D e X ao mesmo tempo e para dois armazéns diferentes com dois produtos diferentes.

67. *O Plano de Investimentos foi atualizado, mediante apresentação de novo EVTEA em 12/3/2020, com alterações e adequações na mencionada Moega X (peça 19, p. 26).*

68. *No que se refere aos investimentos totais necessários para implementar as mudanças descritas, o segundo EVTEA trouxe a previsão inicial (constante do 1º EVTEA) de desembolsos necessários, acrescido das alterações necessárias para atender às novas mudanças acordadas (peça 19, p. 46-48).*

69. *A avaliação das informações e documentos constantes do processo permite concluir que a necessidade de adequação do traçado ferroviário ocorreu em momento posterior à assinatura do 5º termo aditivo, ocasionando alterações na infraestrutura do terminal portuário e na necessidade de construção da nova moega ferroviária.*

Compensação de dívidas entre Autoridade Portuária e empresa arrendatária

70. *O presente acompanhamento demanda especial atenção sobre essa questão em particular: a existência de dívidas mútuas entre Autoridade Portuária de Santos e ADM do Brasil. Isso porque, de forma diversa em relação a outros casos de prorrogações contratuais decorrentes de investimentos não previstos reconhecidos pela agência reguladora, o ajuste proposto oferece uma solução consensual para quitação de dívidas mútuas entre as partes.*

71. *Nesse sentido, o expediente APS-DINEG-GD/323.2024, datado de 8/10/2024, documento assinado por diretores da APS, apresenta informações sobre o caso (peça 27, p. 5-7), a saber:*

2.2. QUITAÇÃO DO VALOR DE RESSARCIMENTO PREVISTO NA CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA, INCISO III DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO

Ocorre que, conforme destacado anteriormente, apenas a extensão do prazo de vigência do Contrato de Arrendamento, medida trazida no bojo dos arts. 82, III, e 91. § 3º, da Portaria Minfra nº 530/2019, não se mostra suficiente para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro

contratual se utilizada isoladamente, motivo pelo qual apresenta-se uma segunda sugestão de meio de recomposição: a quitação da obrigação financeira prevista no Contrato de Arrendamento.

Nesse caso, referimo-nos à obrigação financeira contratual de natureza indenizatória imposta à arrendatária por força da Cláusula Décima Primeira, III, do Contrato, de modo que à arrendatária incumbe realizar o pagamento à APS do montante de R\$ 12.400.000,00 (doze milhões e quatrocentos mil reais), data-base de novembro de 1999, representando o montante de aproximadamente R\$ 197,2 milhões na data-base de setembro de 2024.

Referido crédito, como mencionado, teve sua exigibilidade reconhecida judicialmente no âmbito das ações de cobrança nº 0009688-12.2005.4.03.6104 e 0005453-31.2007.4.03.6104 nas quais são partes a ADM do Brasil e a Companhia Docas do Estado de São Paulo, atualmente Autoridade Portuária de Santos. Como destacado anteriormente, ambos os processos estão em fase final de tramitação no Superior Tribunal de Justiça – STJ, em que pese a exigibilidade do crédito em comento pareça agora incontestável.

Dessa forma, esta Autoridade Portuária enxerga como solução adequada para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento, para além da extensão de prazo descrita, a quitação da obrigação financeira assumida pela arrendatária na Cláusula Décima Primeira, III, conforme valores reconhecidos no âmbito da ação de cobrança, nos termos do acordo firmado entre as partes, cuja cópia segue anexa (Anexo III).

Referida medida representará, na prática, a compensação dos créditos judicialmente apurados em favor desta Autoridade Portuária com os valores de desequilíbrio quantificados pela ANTAQ nos Acórdãos nº 460-2021-ANTAQ e 651-2022- ANTAQ, sendo mais uma forma de equalizar o VPL negativo e devendo ser utilizada em conjunto com a prorrogação contratual para evitar prejuízos diretos ao caixa do porto organizado.

Para tanto, vale destacar que, após a eventual celebração de termo aditivo ao Contrato de Arrendamento, formalizando a prorrogação de prazo ora em comento, o saldo remanescente do crédito de reequilíbrio apurado pela ANTAQ em favor da ADM do Brasil será imediatamente subrogado à APS, nos termos do Convênio de Delegação nº 001/2023. Com a sub-rogação deste saldo remanescente, a APS e a ADM do Brasil se tornarão ao mesmo tempo credores e devedores uma da outra, nos termos do artigo 368 do Código Civil, possibilitando a compensação e quitação deste saldo de desequilíbrio com o crédito da APS apurado em sede judicial.

Ressalta-se que, por decorrência do Acordo, e em benefício ao interesse público, a ADM procederá à renúncia dos valores remanescentes, os quais totalizam aproximadamente R\$ 35,2 milhões (data-base setembro de 2024), atualmente, decorrentes da recomposição do seu crédito de reequilíbrio por meio da (i) prorrogação de prazo ora referida, que totaliza cerca de R\$ 92,9 milhões na data-base de setembro de 2024; e (ii) da quitação da obrigação contratual judicialmente reconhecida objeto do acordo anexo, perfazendo o montante de aproximadamente R\$ 197,2 milhões na data-base de setembro de 2024 – de modo que, após a formalização deste processo de reequilíbrio, mediante a celebração do respectivo Termo Aditivo ao contrato de arrendamento, as partes se outorgarão plena e irrevogável quitação mútua.

A documentação relativa às ações judiciais referenciadas pela Autoridade Portuária foi solicitada e juntada ao processo (peças 64 e 65), cujo teor corrobora as alegações apresentadas nas manifestações, tanto da APS, quanto da Antaq e da própria ADM do Brasil.

72. Como relatado no item 31 desta instrução, o encontro de contas dessas dívidas mútuas foi calculado, sendo relevante apresentá-lo novamente neste capítulo:

REEQUILÍBRIO DE CONTRATO - ADM DO BRASIL			
VPL - ACÓRDÃO Nº 460-2021-ANTAQ (12/2016)	-R\$	95.121.460,84	CÁLCULO DO VPL
VPL - DATA-BASE CONTRATUAL (11/2014)	-R\$	79.797.546,90	
VPL - EXTENSÃO DE PRAZO (11/2014) ACÓRDÃO Nº 651-2022-ANTAQ	-R\$	57.017.514,96	PERÍODOS
WACC	8,30%		2,337393738
CENÁRIO DE REEQUILÍBRIO		(11/2014)	31/07/2024
INDENIZAÇÃO TOTAL	-R\$	79.797.546,90	-R\$ 325.287.040,25
+10 ANOS E SEM RED. DA REM. CONTRATUAL ACÓRDÃO Nº 651-2022-ANTAQ	-R\$	57.017.514,96	-R\$ 232.426.426,70
AÇÕES JUDICIAIS			
Valor Ações Judiciais - Cláusula 1.1 do acordo			R\$ 197.184.247,07
SALDO REMANESCENTE RENUNCIADO PELA ADM 'Item 1.4 (viii) do acordo*			-R\$ 35.242.179,63

Fonte: Peça 67, p. 4.

73. *A tabela acima foi produzida pela APS e disponibilizada ao Tribunal para análise em resposta à diligência expedida. Ademais, a representatividade dos valores e a vantajosidade na celebração do acordo foram ressaltadas na reunião presencial ocorrida com representantes das áreas técnica e jurídica da autoridade portuária, corroboradas também por representantes da empresa arrendatária.*

74. *A própria tabela de onde se extrai o quadro acima registra que “APS e ADM concordam que o eventual Saldo Remanescente do Crédito de Reequilíbrio devido à ADM será equiparado, em sua totalidade, aos créditos devidos pela ADM à APS em razão das Ações Judiciais, de modo que não restarão valores devidos de parte a parte após a concretização deste Acordo.”.*

75. *Em outras palavras, o saldo remanescente acima calculado, no valor de R\$ 35.242.179,63, que restaria devido pela APS em favor da ADM do Brasil, deixa de existir após a assinatura do termo aditivo.*

76. *Sob esse prisma, o acordo proposto mostra-se vantajoso para a empresa pública, especialmente quando considerado que os índices de correção das dívidas são desfavoráveis para a Autoridade Portuária de Santos, tendo em vista que o reequilíbrio contratual face ao investimento não previsto implica a inclusão de correção pelo índice de WACC e inflação, enquanto a dívida devida pela empresa arrendatária prevê apenas a correção monetária aplicada nas execuções judiciais (aspecto abordado também no item 46 desta instrução).*

77. *Essa vantajosidade foi também destacada na Nota Técnica da APS (peça 27, p. 7-8), da seguinte forma:*

2.4 VANTAJOSIDADE DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

Revelados os elementos de conveniência e oportunidade que fundamentam a adoção da solução consensual ora proposta, salientamos a vantajosidade na realização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento em exame mediante a compensação de obrigações financeiras combinada com a extensão de prazo em 10 (dez) anos.

No decorrer dos anos de 2023 e 2024 esta Autoridade Portuária manteve diálogo com a ADM do Brasil para avaliar a melhor forma de equalização do VPL negativo apurado pela ANTAQ, sem comprometer a higidez financeira do Porto de Santos, considerando o montante atualizado do reequilíbrio contratual.

A resolução amigável do assunto é de relevante interesse, mormente quando considerado o vultoso saldo de VPL negativo a ser reequilibrado, que continua a crescer com o tempo.

Nesse panorama, o cenário de recomposição do equilíbrio contratual mais vantajoso é aquele que permite a célere resolução do assunto sem comprometer os valores constantes no caixa desta Autoridade Portuária, os quais se destinarão a projetos prioritários definidos pelo Governo Federal.

A utilização do crédito proveniente de ação judicial – não contemplado como receita no planejamento financeiro da APS – conjuntamente à extensão do prazo de vigência contratual pelo período de 10 anos – em observância aos limites previstos no art. 91, § 3º, da Portaria Minfra nº 530/2019 – favorece os interesses de toda a comunidade portuária, bem assim respeita a legislação de regência do setor.

De outro lado, a alternativa de postergação da solução definitiva para o reequilíbrio de que ora se cogita, com a determinação da obrigação de pagamento da indenização devida à ADM do Brasil por eventual novo arrendatário do terminal – oriundo de nova licitação para a área – não se revela viável, uma vez que, ao término da vigência do Contrato de Arrendamento PRES 041/97, o saldo de VPL negativo corrigido e atualizado teria o condão de inviabilizar o certame.

Nesse contexto, cumpre mencionar a Carta SPA-DINEG-GD/12.2023, de 17 de fevereiro de 2023 (Anexo IV), em que a Autoridade Portuária, antes de se proceder à escolha quanto aos cenários de

amortização do reequilíbrio, consultou a ANTAQ em busca de exaurir o entendimento da Agência quanto aos cenários elencados no Acórdão 651-2022-ANTAQ. Em especial, o referido Ofício buscou consolidar o entendimento da Agência Reguladora acerca de fatores identificados pela Autoridade Portuária que poderiam aumentar a atratividade da extensão de prazo ora analisada. Em resposta, a Agência reguladora, por meio do Acórdão nº 339-2022-ANTAQ (Anexo V), no mérito, negou provimento, mantendo na íntegra a decisão da Diretoria Colegiada dessa Agência veiculada pelo Acórdão nº 651-2022-ANTAQ, de 11 de julho de 2023.

Igualmente, o pagamento pecuniário do saldo de reequilíbrio, pela APS, diretamente à ADM do Brasil, neste momento, teria importante impacto sobre o fluxo de caixa projetado para esta APS, comprometendo a realização de investimentos estratégicos para o Porto Organizado de Santos, necessários à concretização do planejamento portuário para o cais santista. Entre as iniciativas planejadas para o futuro próximo, que exigirão fôlego financeiro desta Autoridade Portuária, podem ser incluídas: (i) o aprofundamento do canal de acesso ao Porto Organizado; (ii) a ligação seca entre os Municípios de Santos e Guarujá; (iii) a modernização da avenida perimetral no Município de Guarujá, entre outros investimentos em áreas comuns do complexo cuja viabilidade poderá ser comprometida caso uma obrigação de pagamento à ADM do Brasil fosse determinada.

Mais do que isso, a solução de que ora se cogita envolveria a assunção de obrigação de investimento em áreas comuns do Porto Organizado pela ADM do Brasil, auxiliando na concretização do plano de investimentos previsto pela Autoridade Portuária.

78. *A manifestação da APS revela a dificuldade em se buscar opção por nova licitação da área, assim como os desafios no caso de eventual opção por se indenizar a empresa arrendatária pelo investimento não previsto, tendo em vista a programação orçamentária e eventos planejados que exigirão vultosos desembolsos ao longo dos próximos anos.*

79. *Por fim, cabe considerar ainda que a assinatura do termo aditivo proporcionará a realização de investimentos adicionais por parte da ADM, conforme se constata do excerto a seguir, transcrito da manifestação da autoridade portuária (peça 27, p. 7):*

Consigna-se que, no âmbito das tratativas entre a ADM e a APS sobre a composição judicial mencionada, a ADM comprometeu-se, perante a APS, a realizar investimentos na infraestrutura comum do porto organizado. Esses investimentos, previstos no Termo Aditivo Contratual a ser celebrado entre a Secretaria Nacional de Portos (SNP) e a arrendatária, com a interveniência da APS e da ANTAQ, visam ao interesse público, à eficiência das operações portuárias e ao fortalecimento da relação Porto-Cidade.

As obras a serem realizadas serão definidas conjuntamente entre a ADM e a APS, no prazo de até seis (6) meses a partir da assinatura do Aditivo ao Contrato de Arrendamento. Esse programa de projetos, aprovado por ambas as partes, terá como objetivo, no mínimo:

- *A execução de obras e melhorias na sinalização viária e no acesso de caminhões destinados àquela região, beneficiando o tráfego de veículos no Porto Organizado e suas adjacências.*
- *A execução de obras e melhorias para adequação da infraestrutura e superestrutura do estacionamento rotativo (Pátio Pulmão), também localizado na Ponta da Praia, visando aprimorar a qualidade do atendimento aos caminhões que acessam o Porto de Santos.*

80. *Embora de menor vulto, tais obras e intervenções devem resultar em melhorias na infraestrutura portuária, com reflexo no entorno da área arrendada, com benefícios para todos os agentes e usuários do Porto.*

Reconhecimento dos investimentos não previstos e comprovação de execução

81. *A avaliação sobre a necessidade dos investimentos (não previstos) realizados no Terminal Portuário da ADM do Brasil para construção e operacionalização da moega X, e a comprovação da efetiva execução das obras civis, equipamentos e demais elementos detalhados no respectivo EVTEA constituem a parte fundamental de análise sobre a regularidade, legitimidade e economicidade da intervenção realizada pela arrendatária.*

82. *No que se refere à necessidade dos investimentos, diversas foram as manifestações e documentos que suportam essa decisão. Da parte do Ministério dos Portos e Aeroportos, por meio de sua Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, verifica-se que a realização de investimentos não previstos no Contrato de Arrendamento em referência foi autorizada pelas Portarias 226/2018 e 3/2019 (peças 11 e 13), com o respectivo Plano de Investimentos aprovado pela Portaria 47/2020 (peça 18). Esses documentos são muito importantes por representar a concordância do poder concedente (em última instância, a União) sobre a necessidade, conveniência e oportunidade de realização desses investimentos, com autorização expressa para sua execução.*

83. *Ainda no nível ministerial, ressalta-se a nota técnica favorável sobre o Plano de Investimentos apresentado pela empresa arrendatária (peça 15) e o parecer jurídico que opina pela viabilidade jurídica da minuta de portaria que aprovava preliminarmente e de forma parcial o plano de investimentos apresentado pela arrendatária (peça 16). A referida peça jurídica é intitulada Parecer 01023/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 17/12/2019, a qual contou com aprovação das instâncias superiores da Advocacia-Geral da União (peça 16, p. 9-10).*

84. *Sobre o papel da agência reguladora, verifica-se que ela teve importante atuação no processo em diversas fases, em decorrência da amplitude de suas competências para avaliação dos contratos de arrendamento e, de forma mais específica, da avaliação, autorização e concretização dos referidos investimentos realizados.*

85. *O principal documento da Antaq é o Acórdão 460/2021 (peça 21), que aprovou o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) com vistas ao reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES 041/97, firmado entre a empresa ADM do Brasil Ltda. e a União, cujo objeto é a exploração de instalação portuária destinada à movimentação e armazenagem de granel vegetal e/ou de origem vegetal no Porto de Santos, cujo Valor Presente Líquido (VPL) é de R\$ -95.121.460,84, com WACC = 10% a.a., data-base = Dez/2016.*

86. *O voto do Diretor Relator da Antaq (peça 20) sobre o processo merece destaque. Ao transcrever trechos do Parecer Técnico 8/2020/GPO/SOG (SEI 1109006), revela que a avaliação ali realizada (pela equipe técnica da Antaq que avaliou o projeto) concluía pela inviabilidade técnica e econômica na implantação dos investimentos relativos à Moega X, com entendimento inicial pela glosa do montante de investimentos de R\$ 102.765.149,66 do EVTEA.*

87. *No entanto, após novas análises, ocorre manifestação do Gerente de Portos Organizados da Antaq, por meio do Despacho GPO 1272505, cujas conclusões são transcritas no relatório do voto e merecem destaque por sua relevância (peça 20, p. 4-5):*

19. De tudo, considerando:

- a) Que os investimentos na pavimentação, vestiário e gate 22 são reflexos da expansão da área, promovida pelo 8º TA;*
- b) Que a implantação da moega X faz parte de um projeto macro e que os seus efeitos extrapolam os interesses da Arrendatária. Isto porque alinhar-se à política pública do Governo Federal, que visa ampliar o share ferroviário no país;*
- c) Que o gargalo operacional do terminal encontra-se em sua capacidade de armazenagem na monta de 7,3 mi t/ ano;*
- d) Que não há possibilidade de expansão da capacidade de armazenagem, haja vista que o terminal se encontra circundado pelo Terminal de Pesca, o Terminal da TES e a Avenida Mário Covas;*
- e) Que a movimentação histórica do terminal vem se mantendo aderente àquilo previamente analisado por meio do Parecer Técnico 000015-2014-GPP/SPO/ANTAQ/HCP e Nota Técnica nº 206/2019/GPO/SOG 09175340917534;*
- f) Que o gargalo do terminal não é sua capacidade de recepção rodoferroviária, não tendo a moega X o condão de, per si, expandir a capacidade de movimentação do terminal e gerar receita*

adicional.

Opino:

a) Pela aprovação do EVTEA, com os ajustes do Parecer Técnico nº 8/2020/GPO/SOG1109006 e a Nota Técnica nº 35/2021/GPO/SOG 1258185, mas excluindo os dispêndios com o vestiário;

b) Que seja considerado o dispêndio com a Moega X para fins de desequilíbrio contratual;

c) Que o VPL negativo de R\$ - 95.121.460,841272504 seja objeto de tratamento a ser empreendido no âmbito da SNPTA.

88. *Em resumo, a manifestação exarada no Parecer Técnico 8/2020 havia concluído pela ausência de viabilidade técnica do projeto em razão de tal investimento não resultar em “nenhum retorno financeiro ao terminal e que não elevará a capacidade de movimentação de granéis sólidos do Porto de Santos”.*

89. *Sob a ótica do gestor da unidade técnica (o Gerente da GPO), considerou-se que “o gargalo do terminal não é sua capacidade de recepção rodoferroviária, não tendo a moega X o condão de, per si, expandir a capacidade de movimentação do terminal e gerar receita”.*

90. *A segunda avaliação parece mais aderente ao caso da empresa ADM do Brasil e tal posicionamento foi, inclusive, expressamente ressaltado pelo Diretor Relator no voto que conduziu à decisão da Antaq.*

91. *A partir do conjunto de documentos e informações trazidos aos autos, verifica-se que a construção da moega X decorre de uma alteração da estrutura ferroviária que perpassava por diversos terminais portuários da área portuária de Santos, não tendo sido mera opção ou manifestação exclusiva de vontade da arrendatária por realizar esses investimentos.*

92. *Ademais, o terminal não permite expansão horizontal de armazenagem, conforme consta do trecho acima transcrito, por se situar entre outros terminais portuários e por uma avenida que tangencia a área arrendada, configuração que impede – ou pelo menos restringe bastante – novas construções ou expansão de armazéns no local.*

93. *Com base na documentação produzida e anexada aos presentes autos, a percepção é de que não haveria viabilidade de continuidade das operações do terminal com recepção de carga pela via ferroviária sem que houvesse a alteração da localização da moega ferroviária e readequação de toda a infraestrutura do terminal. Nesse contexto, outro trecho do despacho do Gerente da GPO transcrito acima ressalta a situação de que “a implantação da moega X faz parte de um projeto macro e que os seus efeitos extrapolam os interesses da Arrendatária. Isto porque alinhar-se à política pública do Governo Federal, que visa ampliar o share ferroviário no país”.*

94. *Tal entendimento foi adotado pelo Diretor Relator e, por consequência, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em seu Acórdão Antaq 460/2021, cujo resultado foi o reconhecimento da necessidade do investimento não previsto e correspondente valor presente líquido negativo, o que, por sua vez, demanda a recomposição contratual ora pleiteada.*

95. *Cabe ainda destacar a situação de execução e de conclusão dos investimentos programados. O As Built do projeto (peça 68) foi apresentado pela arrendatária à Antaq, com o detalhamento das intervenções realizadas, relação de edificações e equipamentos e os layouts observados após a execução. Além da construção da moega X, foram realizados investimentos de menor vulto no Gate 22 e vestiário, itens glosados pela Antaq e não considerados na apuração do VPL negativo.*

96. *Por fim, cabe tecer algumas considerações sobre os valores praticados na construção da moega ferroviária por parte da ADM do Brasil.*

97. *Na diligência encaminhada ao Ministério dos Portos e Aeroportos, foram solicitadas pesquisas de mercado e/ou parâmetros adotados para aceite dos valores propostos pela ADM para*

execução da moega ferroviária. Em resposta, a Nota Técnica da Antaq apresenta breve histórico da evolução do projeto para, em seguida, ressaltar que ainda não houve a celebração de termo aditivo que contemplasse a realização dos investimentos atinentes à moega ferroviária X, nem os 2 TRIs (Termos de Risco de Investimentos), e nem um projeto executivo, justificando assim o fato de a Antaq ainda não ter validado os valores apresentados para obras, equipamentos e demais despesas necessárias à construção e à operacionalização da moega ferroviária X.

98. *Após o pronunciamento do Tribunal no presente processo (mediante expedição de Acórdão), espera-se a concretização da assinatura do termo aditivo que validará o encontro de contas entre as dívidas da APS e ADM do Brasil, concomitantemente à prorrogação de prazo contratual de 10 anos almejada pela arrendatária.*

99. *Assim, tendo em vista que as manifestações da APS e Antaq não apresentaram a reavaliação dos custos de construção da moega X que possa balizar a análise sobre aderência dos preços considerados a parâmetros de mercado; considerando que a efetivação de assinatura do termo aditivo permitirá a avaliação da documentação sobre os preços praticados na construção da moega pela Antaq; e finalmente considerando que a validação dos preços praticados constitui elemento relevante para a anuência do Tribunal sobre os termos acordados entre autoridade portuária e empresa arrendatária; será encaminhada proposta à Antaq no sentido de que, após sua apreciação sobre os gastos realizados para construção da moega pela ADM do Brasil, encaminhe ao Tribunal o documento de aprovação dos valores despendidos no projeto, acompanhado da documentação comprobatória correspondente.*

Considerações sobre o contrato celebrado entre ADM do Brasil e APS e sobre a minuta de aditivo contratual

100. *De forma geral, o Instrumento Particular de Transação, sob Condição Suspensiva e Outras Avenças (peça 29), assinado entre representantes da ADM do Brasil Ltda. e da Autoridade Portuária de Santos S.A. contém os elementos principais que regem o ajuste pretendido, de forma particular a descrição das dívidas afetas a cada parte, o encontro de contas e a prorrogação de vigência contratual resultante dessa compensação. Sem embargo, cabe registrar que o contrato foi assinado eletronicamente e dele não consta a qualificação dos signatários, portanto, sem que possam ser identificados de forma direta e imediata os representantes que assinam pelas partes. No entanto, considera-se que a futura formalização do termo aditivo deverá suprir essa questão.*

101. *Quanto ao teor do Instrumento Particular, cabe transcrever os trechos seguintes dos “considerandos” (peça 29, p. 3-4):*

(xiii) Está em curso perante a 1ª Vara Federal de Santos-SP o cumprimento provisório de sentença nº 5008661-49.2018.4.03.6104, por meio do qual um ex patrono da CODESP está executando os honorários advocatícios de sucumbência (“Cumprimento Provisório – 1ª VF”), o qual se encontra suspenso por decisão judicial, até que ocorra o trânsito em julgado da Ação de Cobrança;

(...)

(xvi) Está em curso perante a 4ª Vara Federal de Santos-SP o cumprimento provisório de sentença nº 5008663-19.2018.4.03.6104, por meio do qual um ex patrono da CODESP está executando os honorários advocatícios de sucumbência (“Cumprimento Provisório – 4ª VF”), o qual se encontra garantido por depósito judicial feito pela ADM no valor de R\$ 4.263.081,01 e se encontra aguardando julgamento final;

102. *As transcrições abordam a questão dos honorários advocatícios das ações judiciais que estão sendo objeto de transação entre as partes (APS e ADM do Brasil). Sobre o assunto, o mesmo documento detalha em outro local o tratamento a ser dado (peça 29, p. 13-14):*

3.8. Com relação aos valores dos honorários advocatícios de sucumbência objetos do Cumprimento Provisório - 1ª VF e do Cumprimento Provisório - 4ª VF, a ADM informa que

referidos montantes já se encontram depositados judicialmente ou serão depositados judicialmente, para que cada um dos Juízos decida a forma de rateio dos honorários advocatícios de sucumbência entre os patronos que atuaram na Ação de Cobrança e na Ação Anulatória, sem prejuízo da Condição Suspensiva de que trata a Cláusula Segunda.

3.8.1. Com relação à Ação de Cobrança, as Partes reconhecem que todas as discussões relacionadas à distribuição de eventual verba honorária sucumbencial relacionada a tal ação se dê nos autos principais da mesma, quais sejam, os autos da Ação de Cobrança nº 0009688-12.2005.4.03.6104, sendo certo que eventuais valores provisoriamente depositados no autos do Cumprimento Provisório – 1ª VF deverão ser transferidos para conta vinculada aos citados autos principais, sem prejuízo de sua complementação, se assim apurado pelo juízo competente, para garantia de uma futura execução da verba sucumbencial relacionada a tal Ação de Cobrança, onde eventual distribuição das verbas de honorários sucumbenciais, entre todos os patronos que porventura venham a ser credores da mesma, deverá se dar por determinação do R. Juízo.

3.8.2. Com relação à Ação Anulatória, as Partes reconhecem que o valor provisoriamente depositado nos autos do cumprimento provisório de sentença nº 5008663-19.2018.4.03.6104, o Cumprimento Provisório – 4ª VF, deverá ser objeto de pedido de transferência a conta vinculada aos autos principais da Ação Anulatória nº 0005453-31.2007.4.03.6104, sem prejuízo de sua complementação, se assim apurado, para garantia de uma futura execução da verba sucumbencial relacionada a tal Ação Anulatória, onde eventual distribuição de tal verba, entre todos os patronos que porventura venham a ser credores da mesma, deverá se dar por determinação do R. Juízo.

103. Consultando a minuta de termo aditivo (peça 33), não foi localizada cláusula que expressamente preveja essa situação, o que deve ser objeto de ajuste antes da assinatura do documento.

104. No mesmo sentido, destaque-se o excerto a seguir que trata dos investimentos assumidos pela ADM do Brasil para execução após a autorização de prorrogação contratual (peça 29, p. 8-9):

1.5. Para fins de quitação do Crédito de Reequilíbrio em favor da ADM (decorrente dos Processos Administrativos de Reequilíbrio), bem como para quitação do Valor Atualizado devido à APS, decorrente da obrigação de que trata a Cláusula Décima Primeira, III, do Contrato de Arrendamento, conforme reconhecido no âmbito da Ação de Cobrança, as Partes concordam e anuem com a seguinte solução, com base no artigo 82 da Portaria nº 530/2019 do MInfra:

(...)

c) Por último, registra-se que a ADM se compromete junto à APS em realizar obras e melhorias em área comum do porto organizado, na região do corredor de exportação da margem direita, em prol do interesse público, da eficiência das operações portuárias e da boa relação Porto-Cidade. As referidas ações a serem realizadas serão definidas conjuntamente entre a ADM e a APS, no prazo de até 6 (seis) meses, a partir da assinatura do Aditivo ao Contrato de Arrendamento. Esse programa de projetos, aprovado por ambas as partes, terá como objetivo, no mínimo, investimentos na melhoria na sinalização do viário e do acesso de caminhões destinados àquela área, bem como a realização de obras e melhorias para adequação da infraestrutura e superestrutura do estacionamento rotativo (Pátio Pulmão), também localizado na Ponta da Praia, visando aprimorar a qualidade do atendimento aos caminhões que acessam o Porto de Santos.

105. De forma semelhante à questão dos honorários advocatícios, não há menção na minuta de termo aditivo sobre essa obrigação da arrendatária que passa a fazer parte do contrato.

106. Ainda, entende-se fundamental esclarecer no termo aditivo o fato de que o encontro de contas resulta em saldo de VPL negativo em desfavor da arrendatária, montante para o qual a empresa expressamente renuncia a seu direito como condição para assinatura do ajuste. O Instrumento Particular prevê essa situação (peça 29, p. 9):

1.6. Como o valor atualizado do Saldo Remanescente da indenização devida à ADM no âmbito do Contrato de Arrendamento, por força da dedução do valor equivalente à Prorrogação do Contrato PRES/041.97 por 10 (dez) anos, conforme autorizado pelo artigo 91, § 3º, da Portaria MInfra nº

530/2019, é de R\$ R\$ 232.426.426,70 (duzentos e trinta e dois milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, quatrocentos e vinte e seis reais e setenta centavos) e a dívida da ADM para com a APS, referente ao valor de que trata a Cláusula Décima Primeira, III, do mesmo Contrato de Arrendamento, conforme reconhecido pelas Ações Judiciais, é de R\$ 197.184.247,07 (cento e noventa e sete milhões, cento e oitenta e quatro mil, duzentos e quarenta e sete reais e sete centavos), na melhor forma de direito e livre de qualquer vício de vontade, a ADM renuncia, de forma irrevogável e irretroatável, à diferença resultante, não restando nada mais a reclamar de parte a parte a respeito de tal objeto, sem prejuízo do disposto na Cláusula Segunda.

107. No entanto, também essa questão não consta da minuta de termo aditivo disponível no processo.

108. Assim, tendo em vista as diversas questões abordadas e pormenorizadas no instrumento particular assinado (peça 29) que não se encontram expressamente previstas na minuta de termo aditivo (peça 33), cabe encaminhar proposta no sentido de que ou o termo aditivo faça expressa previsão de que o instrumento particular assinado faça parte integrante da pactuação, ou que se inclua no termo aditivo cláusulas para previsão das situações acima apontadas – tratamento dos honorários advocatícios das ações judiciais, investimentos a serem realizados pela ADM do Brasil e expressa renúncia ao saldo de VPL por parte da arrendatária –, sem prejuízo de avaliação por parte do departamento jurídico da APS sobre outras questões que mereçam ser expressamente previstas no instrumento de aditamento.

Comentários dos gestores sobre as propostas de determinação e relatório

109. Conforme pontuado, o relatório preliminar foi encaminhado para comentários dos gestores em atenção ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, para apresentação de comentários sobre as consequências práticas da implementação das propostas e eventuais alternativas. O documento foi também disponibilizado para a arrendatária, tendo em vista seu ingresso no processo como interessada e deliberação do Ministro Relator para que fosse dada oportunidade de se manifestar nos autos.

Manifestação da Autoridade Portuária de Santos (peças 80-81)

110. Por meio do Ofício APS-DIPRE-GD/51.2026, de 19/2/2026, o Diretor-Presidente e o Diretor de Desenvolvimento de Negócios e Regulação da APS encaminharam as seguintes considerações (peça 80, p. 1):

Prezado Senhor Ministro,

Cumprimentando-o respeitosamente, e em atenção ao Ofício em referência, por meio do qual esta Autoridade Portuária foi notificada acerca de documento preliminar relativo à fiscalização realizada por esse Tribunal de Contas da União (peça 69), vimos encaminhar minuta de Termo Aditivo contemplando os ajustes determinados por essa Egrégia Corte de Contas.

Considerando que o contrato objeto da presente análise foi expressamente excluído do Convênio de Delegação nº 01/2023, celebrado entre a União e a Autoridade Portuária de Santos S.A., permanecendo, na hipótese, a União na qualidade de Poder Concedente, informamos que a referida minuta de Termo Aditivo será igualmente encaminhada à Secretaria Nacional de Portos, para ciência e eventual anuência.

111. A minuta de termo aditivo referenciada acima foi juntada na peça 81.

112. Ademais, inobstante o encaminhamento da minuta de termo aditivo à SNP conforme informado pela APS, em decorrência das ponderações da autoridade portuária, optou-se por oficiar àquela Secretaria do MPor com o envio do relatório preliminar para comentários (peça 89).

Manifestação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (peças 92-94)

113. *Mediante Ofício 63/2026/DG-ANTAQ, de 5/3/2026 (peça 92), o Diretor-Geral da Antaq encaminhou dois expedientes (peças 93 e 94) com a manifestação da Superintendência de Outorgas, área técnica responsável na Agência Reguladora sobre o assunto tratado neste processo.*

114. *Assim, no âmbito da Superintendência de Outorgas da Antaq, o detalhamento das análises consta da Nota Técnica 22/2026/GPO/SOG, de 26/2/2026 (peça 94), cujas conclusões resumem a avaliação procedida pelo especialista de regulação que assina o documento, com o seguinte teor:*

19. Em atendimento ao solicitado no Ofício nº 2004/2026-TCU/Seproc, as seguintes contribuições foram feitas nesta manifestação técnica:

19.1. A recomendação da AudPortoFerrovia contida no documento preliminar integrante do mencionado ofício, concernente à celebração de termo aditivo ao Contrato de Arrendamento PRES/041- 97 que contemple tanto a prorrogação de seu prazo de vigência por mais 10 (dez) anos quanto o reequilíbrio contratual por meio de compensação de crédito e de débitos da APS e da ADM e de renúncia, pela arrendatária, do saldo negativo de VPL, mostra-se salutar para o setor portuário;

19.2. Há a necessidade de se elaborar dispositivo contratual que explicita a impossibilidade de as obrigações de investimentos fora da área arrendada, conforme previsto no item c da subcláusula 1.5 do acordo particular de transação celebrado entre a APS e a ADM, ensejarem desequilíbrio contratual a fim de que haja obrigatoriedade de cumprimento do compromisso particular;

19.3. Sugere-se a reformulação do texto da Análise da AudPortoFerrovia (parágrafo 31 do Apêndice I), retirando-se a afirmação de que a Antaq não atendeu à solicitação da diligência, visto que o quadro comparativo requerido mostra-se inexequível pelo fato de apenas o EVTEA de 2020 prever a construção de moega ferroviária.

Manifestação do Ministério de Portos e Aeroportos (peças 101-102 e 105-107)

115. *As considerações encaminhadas pelo MPor sobre a determinação pretendida pelo Tribunal foram (principalmente) produzidas em cinco documentos de diversas áreas do Ministério. Em resumo, as peças contêm o seguinte conteúdo:*

- Ofício 103/2026/AECI-MPOR, de 23/3/2026, da Assessoria Especial de Controle Interno do MPor (peça 101), expediente que encaminhou o conjunto da documentação ao TCU;

- Anexo com minuta do termo aditivo 11/2025 ajustada (peça 102);

- Despacho 111/2026/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, de 16/3/2026, do Coordenador-Geral de Arrendamentos Portuários do Ministério (peça 105);

- Despacho 212/2026/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, de 17/3/2026, do Diretor de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias do Ministério (peça 106);

- Ofício 223/2026/SNP-MPOR, de 23/3/2026, com o encaminhamento dos documentos à Assessoria de Controle Interno pelo Secretário Nacional de Portos Substituto (peça 107), para encaminhamento ao Tribunal.

116. *O posicionamento do Ministério apresentado no Despacho 111/2026/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR informa que a área técnica não possui comentários adicionais a apresentar em relação aos itens "a", "b", "d" e "e" da "Proposta de Encaminhamento" (peça 105, p. 2). No que se refere ao item "c" (relativo à proposta sobre questões relevantes tratadas na pactuação do contrato particular celebrado entre a autoridade portuária e a arrendatária que não constaram da minuta de termo aditivo juntada ao presente processo, com consulta ao departamento jurídico da APS sobre a suficiência dos ajustes acima indicados na minuta de aditamento contratual), o documento apresenta as seguintes ponderações:*

5. Quanto ao item "c", cumpre esclarecer que a formalização do termo aditivo em questão encontra-se sob responsabilidade desta Secretaria Nacional de Portos (SNP), nos termos do item

1.5 do Convênio de Delegação de Competências nº 001/2023, que exclui da delegação os instrumentos de alteração contratual cuja proposta esteja em curso e tenha obtido aprovação preliminar, hipótese que abrange o caso em exame. Após a celebração do termo aditivo, a gestão contratual será automaticamente sub-rogada à Autoridade Portuária de Santos.

6. Nesse contexto, com o objetivo de atender às recomendações formuladas pelo TCU, a Autoridade Portuária de Santos/SP encaminhou sugestão de ajustes à minuta (10900348), constante do processo anexo 50020.000943/2026-10, contemplando as seguintes inserções à minuta analisada previamente pela CONJUR/MPOR no Parecer nº 77/2025/CONJUR-MPOR/CGU/AGU/CGAF/lcbs (9919020):

(...)

7. Sobre o tema, observa-se que as sugestões apresentadas pela APS atendem às recomendações formuladas pelo TCU e não alteram, sob o ponto de vista técnico, o mérito da análise já realizada. Assim, considerando a competência deste Poder Concedente para a formalização do instrumento, entende-se pertinente submeter a minuta à CONJUR/MPOR para que se pronuncie acerca da necessidade de o contrato particular celebrado entre as partes integrar formalmente o termo aditivo a ser pactuado.

8. Caso se confirme o entendimento pela não incorporação do contrato particular ao termo aditivo, recomenda-se que a CONJUR/MPOR avalie se a minuta proposta contempla adequadamente: (i) a responsabilidade da arrendatária pelos honorários advocatícios das ações judiciais objeto da compensação entre ADM do Brasil e APS; (ii) o detalhamento e os valores dos investimentos a serem realizados em infraestrutura comum, vedado qualquer pleito futuro de reequilíbrio contratual; e (iii) a renúncia expressa, pela arrendatária, ao saldo negativo de VPL, estimado em aproximadamente R\$ 32,5 milhões.

9. No que se refere aos investimentos em infraestrutura comum, reafirma-se o entendimento já consignado por esta setorial técnica de que tais intervenções não constituem o fato gerador do desequilíbrio econômico-financeiro objeto da recomposição contratual. Conforme registrado nos autos, o desequilíbrio decorre dos investimentos realizados na implantação e operacionalização da moega ferroviária, cuja necessidade foi reconhecida no contexto da reorganização do fluxo rodoferroviário no Porto de Santos e quantificada pela ANTAQ no Acórdão nº 460-2021-ANTAQ.

10. Logo, ressalta-se que os investimentos previstos na cláusula quarta da minuta possuem natureza acessória à solução consensual construída entre as partes e destinam-se à melhoria da eficiência logística e da relação porto-cidade na região da Ponta da Praia, mediante intervenções de sinalização viária, adequação de acessos e melhorias no estacionamento rotativo conhecido como “Pátio Pulmão”. Trata-se, portanto, de compromissos assumidos voluntariamente pela arrendatária, em prol do interesse público, sem vínculo com a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

11. Registra-se, ainda, que os aportes descritos na Cláusula Quarta da minuta não integram o cálculo do Valor Presente Líquido - VPL do reequilíbrio reconhecido pela ANTAQ, nem constituem fundamento para futura recomposição contratual, o que justifica a previsão de renúncia expressa a qualquer pleito de reequilíbrio ou indenização relacionado a esses investimentos.

12. Diante do exposto, entende-se que, sob o ponto de vista técnico, a proposta apresentada pela APS é meritória, pois esclarece a origem do reequilíbrio contratual, explicita o caráter voluntário dos aportes estimados em R\$ 16.000.000,00 e reforça a lógica de solução consensual orientada pelo interesse público.

117. Por sua vez, as conclusões do despacho acima foram aprovadas pelo titular da Diretoria de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias no Despacho 212/2026/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 106), no seguinte sentido:

4. A respeito da manifestação ao documento preliminar de fiscalização, a Coordenação-Geral de Arrendamentos Portuários, manifestou-se por meio do Despacho nº 122/2026/CGAR-DNOPMPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (10990657), o qual aprovo, apresentando comentários quanto ao item "c" da Proposta de Encaminhamento constante do relatório elaborado

pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas da União.

5. Para tanto, observou-se que as sugestões de ajustes à minuta (10900348) apresentadas pela APS e constantes do processo anexo 50020.000943/2026-10, atendem às recomendações formuladas pelo TCU e não alteram, sob o ponto de vista técnico, o mérito da análise já realizada. Assim, considerando a competência deste Poder Concedente para a formalização do instrumento, entendeu-se pertinente submeter a minuta à CONJUR/MPOR para que se pronuncie acerca da necessidade de o contrato particular celebrado entre as partes integrar formalmente o termo aditivo a ser pactuado.

118. Embora o despacho do titular da Diretoria de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias mencione a necessidade de submissão da minuta à prévia submissão da CONJUR/MPOR, o ministério dos Portos não encaminhou o aludido pronunciamento da consultoria jurídica.

Manifestação da arrendatária ADM do Brasil (peça 112)

119. A empresa ADM do Brasil, por meio de seus advogados, fez juntar ao processo sua manifestação datada de 9/4/2026, a qual, em resumo, apresenta as seguintes conclusões sobre o caso ora discutido (peça 112, p. 14-15):

47. A solução proposta pelo Poder Concedente para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES 41/97 demonstra total aderência ao princípio da legalidade, conforme validado pela Instrução Técnica da AudPortoFerrovia.

48. A caracterização dos investimentos extracontratuais no Sistema Moega X como fato superveniente e imprevisível — decorrente de uma alteração estrutural na política pública de share ferroviário no Porto de Santos — justifica o uso dos mecanismos previstos na Portaria n° 530/2019-Minfra, em especial, a utilização conjunta da extensão de prazo por 10 anos e da compensação de créditos judiciais e de VPL negativo.

49. Sob a ótica do interesse público, a proposta revela-se o mecanismo mais eficaz para a recomposição da matriz econômico-financeira do contrato, sem onerar o erário. A solução pacífica litígios judiciais que tramitam há décadas entre a ADM do Brasil e a APS, conferindo a necessária segurança jurídica às partes e permitindo que a Arrendatária execute novos investimentos em infraestrutura comum, beneficiando todo o corredor de exportação da margem direita do Porto de Santos.

50. Por fim, a vantagem e a conveniência da medida são ratificadas pela preservação da capacidade de investimento da autoridade portuária em projetos estruturantes, como o aprofundamento do canal de acesso e a ligação seca Santos-Guarujá. A alternativa de relicitação da área mostra-se desvantajosa, dado que o vultoso VPL negativo inviabilizaria a competitividade do certame ou exigiria indenizações imediatas prejudiciais ao caixa da APS. Assim, ao acolher a renúncia expressa da Arrendatária a cerca de R\$ 35,2 milhões de reais e consolidar a quitação mútua, a Administração Pública alcança um desfecho que maximiza a economicidade e a eficiência administrativa.

120. A transcrição acima refere-se à conclusão do documento, porém todo o teor das considerações apresentadas é no sentido de explicar a pactuação entre a autoridade portuária e a empresa e as vantagens para as duas partes, nos mesmos moldes já apresentados ao longo desta instrução técnica.

Análise da AudPortoFerrovia

121. Inicialmente, cumpre destacar que a manifestação da Autoridade Portuária de Santos acolhe integralmente o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, ao tempo em que oferece minuta revisada de termo aditivo com os ajustes sugeridos. Os trechos incluídos no aditamento contratual estão indicados em vermelho na peça 81.

122. No que se refere à Antaq, as considerações apresentadas pela agência reguladora demonstram aderência às análises realizadas na presente instrução técnica, corroborando a

avaliação de que a prorrogação do prazo de vigência por mais 10 (dez) anos e o reequilíbrio contratual por meio de compensação de créditos e de débitos da APS e da ADM, com a concomitante renúncia pela arrendatária do saldo negativo de VPL, é salutar para o setor portuário.

123. *Não obstante, a manifestação da Antaq registra a necessidade de se elaborar dispositivo contratual que, de forma expressa, explicita a impossibilidade (vedação) de as obrigações de investimentos fora da área arrendada, conforme previsto no item “c” da subcláusula 1.5 do acordo particular de transação celebrado entre a APS e a ADM, ensejarem desequilíbrio contratual. Nesse sentido, verifica-se que a minuta de termo aditivo apresentada pela APS alcança tal pretensão, com a inclusão da cláusula seguinte (peça 81, p. 3-4):*

CLÁUSULA QUARTA – DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA COMUM

Em prol do interesse público, a ARRENDATÁRIA se compromete a realizar, às suas expensas, os seguintes investimentos em infraestrutura comum do Porto de Santos, estimados em R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais).

a) Obras de melhoria na sinalização viária e no acesso de caminhos destinados ao Corredor de Exportação da Margem Direita do Porto de Santos;

b) Obras de adequação da infraestrutura e superestrutura do estacionamento rotativo (pátio pulmão) localizado na Ponta da Praia.

Parágrafo Primeiro: O detalhamento técnico e o cronograma dos investimentos de que trata esta cláusula serão definidos conjuntamente entre a ARRENDATÁRIA e a AUTORIDADE PORTUÁRIA no prazo de até 6 (seis) meses contados da assinatura deste Termo Aditivo.

Parágrafo Segundo: Os investimentos previstos nesta cláusula serão realizados por mera liberalidade da ARRENDATÁRIA, que renuncia, de forma irrevogável e irretroatável, ao reequilíbrio econômico-financeiro ou indenização relacionado a estes aportes.

124. *O dispositivo incluído no termo de aditamento contratual a ser assinado estabelece a localização física e a estimativa de valor das intervenções a serem realizadas pela arrendatária, com expressa renúncia a eventual reequilíbrio econômico-financeiro ou indenização relacionado a esses aportes, conforme se depreende do teor do parágrafo segundo acima reproduzido.*

125. *A parte final das considerações da Antaq questiona a análise contida do Apêndice I desta instrução, que em seu item 31 registra que a Antaq não teria atendido à solicitação da diligência. A agência reguladora alega que o quadro comparativo requerido seria inexequível pelo fato de apenas o EVTEA de 2020 prever a construção de moega ferroviária. Sob a ótica da equipe técnica, entende-se que seria possível elaborar o quadro comparativo, ainda que a primeira moega fosse rodoviária, no entanto, a ausência desse quadro não resultou em prejuízo às análises. De toda forma, será realizado ajuste do texto na versão final da instrução técnica, para melhor esclarecimento sobre a avaliação.*

126. *Quanto às manifestações da Secretaria Nacional de Portos do MPor, constata-se que o entendimento da Secretaria foi no sentido de que as sugestões apresentadas pela APS atendem às determinações formuladas pelo TCU e não alteram, sob o ponto de vista técnico, o mérito da análise já realizada.*

127. *Os gestores do MPor expressam concordância sobre a necessidade de previsão no instrumento de aditivo contratual estabelecendo: (i) a responsabilidade da arrendatária pelos honorários advocatícios das ações judiciais objeto da compensação entre ADM do Brasil e APS; (ii) o detalhamento e os valores dos investimentos a serem realizados em infraestrutura comum, vedado qualquer pleito futuro de reequilíbrio contratual; e (iii) a renúncia expressa, pela arrendatária, ao saldo negativo de VPL, estimado em aproximadamente R\$ 32,5 milhões. Registre-se que esses três pontos constam expressamente (em vermelho) da minuta ajustada pela APS na peça 81.*

128. *O MPor reafirma o entendimento de que as intervenções adicionais não constituem fato gerador de desequilíbrio econômico-financeiro objeto da recomposição contratual, revelando-se como*

compromissos assumidos voluntariamente pela arrendatária, em prol do interesse público, sem vínculo com a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse contexto, a conclusão do Ministério é no sentido de que a proposta apresentada pela APS é meritória, pois esclarece a origem do reequilíbrio contratual, explicita o caráter voluntário dos aportes estimados em R\$ 16.000.000,00 e reforça a lógica de solução consensual orientada pelo interesse público.

129. *Em sede de comentários dos gestores, o Ministério indicou como requisito o prévio pronunciamento da Consultoria Jurídica (CONJUR/MPOR) acerca da necessidade de o contrato particular celebrado entre as partes integrar formalmente o termo aditivo a ser pactuado (peça 105, p. 2-3 e peça 106, p. 1), mas não encaminhou o aludido parecer da CONJUR. Nesse sentido, na hipótese de o parecer jurídico indicar alteração substancial na documentação analisada por esta Corte, as novas condições devem ser encaminhadas ao TCU previamente à celebração do aditivo.*

130. *Por fim, quanto à manifestação da arrendatária ADM do Brasil, verifica-se que as considerações reforçam o posicionamento da empresa quanto às questões assumidas e positivadas na minuta de instrumento contratual apresentada na peça 81, reafirmando que a proposta é o mecanismo mais eficaz para a recomposição da matriz econômico-financeira do contrato, sem onerar o erário, e que a solução pacífica dos litígios judiciais que tramitam há décadas entre a ADM do Brasil e a APS vai ao encontro do interesse público e da segurança jurídica entre as partes. Ou seja, a manifestação demonstra total aderência da empresa ao que está sendo pactuado.*

131. *Sobre a proposta de determinação de ajustes no termo de aditivo contratual, considerando que as providências apresentadas pela APS ainda serão objeto de concretização mediante assinatura do instrumento pelas partes, o encaminhamento será mantido para verificação de sua implementação após a celebração do termo aditivo.*

132. *Diante do exposto, considera-se que as medidas propostas no âmbito da instrução técnica foram acolhidas pelas partes envolvidas, procedendo-se às adequações cabíveis nos encaminhamentos, sem prejuízo do acompanhamento de implementação das medidas, matéria que deverá ser objeto de monitoramento em momento oportuno.*

CONCLUSÃO

133. *O presente processo tem por objeto o acompanhamento de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES/041-97, de titularidade da empresa ADM do Brasil Ltda – Filial Santos, a partir de reconhecimento de relevante valor presente líquido negativo pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). O contrato original foi assinado em 11/8/1997, entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo (atualmente denominada Autoridade Portuária de Santos) e a Companhia Tubarão de Armazéns Gerais (atualmente denominada ADM do Brasil Ltda.), com prazo de vigência de 20 anos. Por meio do quinto termo aditivo ao contrato, houve prorrogação contratual nos moldes previstos no instrumento original, passando a vigência para 11/8/2037. Para tanto, a arrendatária comprometeu-se com parâmetros de desempenho e realização de investimentos que buscavam aumentar suas movimentações contratuais mínimas expressas em toneladas de carga movimentada por ano.*

134. *Após a formalização da extensão de prazo contratual, a empresa Rumo-Portofer apresentou o “Projeto Ferroviário Integrado do Corredor de Exportação da Ponta da Praia”, com alterações do traçado da ferrovia que perpassava por terminais portuários de Santos, o que resultou na necessidade de readequação da infraestrutura do Terminal da ADM do Brasil. Como consequência, a arrendatária submeteu pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento à Antaq, com análise pela Diretoria Colegiada e expedição do Acórdão Antaq 460, de 18/8/2021 (peça 21). O acórdão aprovou o EVTEA que embasa o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES 041/97, firmado entre a empresa ADM do BRASIL Ltda. e a União, reconhecendo um Valor Presente Líquido (VPL) de R\$ -95.121.460,84, com WACC = 10%*

a.a., data-base = Dez/2016.

135. As informações obtidas e correspondentes análises realizadas permitiram demonstrar que não restaram pendências sobre o conjunto de investimentos pactuados pela empresa ADM do Brasil para prorrogação contratual de seu arrendamento portuário por 20 anos adicionais (conforme TA5), bem como que tais itens não estão contidos entre os diversos investimentos referentes à construção da Moega X, estes sim objeto da presente avaliação técnica (item 60 desta instrução).

136. Com o objetivo de avaliar a necessidade de realização dos vultosos investimentos para construção e operacionalização dessa moega ferroviária, foram solicitados e analisados diversos documentos, com destaque para estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e planos de investimentos, cujo conjunto de informações possibilitou alcançar a conclusão de que as questões relacionadas à alteração e adequação do traçado ferroviário do Porto de Santos realmente ocorreram em momento posterior à assinatura do 5º termo aditivo, ocasionando alterações na infraestrutura do terminal portuário da ADM do Brasil (entre outros) e na necessidade de realização dos investimentos não previstos tratados neste acompanhamento.

137. Outra questão que mereceu avaliação mais detalhada no presente processo foi a existência de dívidas mútuas entre Autoridade Portuária de Santos e ADM do Brasil, situação que, de forma diversa em relação a outros casos de prorrogações contratuais decorrentes de investimentos não previstos reconhecidos pela Antaq, resultou em uma proposta de solução consensual para quitação dessas dívidas entre as partes.

138. Nesse sentido, as cópias das sentenças judiciais que garantiram ganho de causa à Autoridade Portuária de Santos contra a ADM do Brasil foram solicitadas por diligência e juntadas ao processo (peças 64 e 65). Em oposição, os créditos em favor da arrendatária pelos investimentos não previstos para construção da moega ferroviária foram detalhados em planilhas, elaborando-se quadro de encontro de contas entre tais dívidas, com o seguinte teor:

REEQUILÍBRIO DE CONTRATO - ADM DO BRASIL				
VPL - ACÓRDÃO Nº 460-2021-ANTAQ (12/2016)	R\$	95.121.460,84	CÁLCULO DO VPL	
VPL - DATA-BASE CONTRATUAL (11/2014)	R\$	79.797.546,90		
VPL - EXTENSÃO DE PRAZO (11/2014) ACÓRDÃO Nº 651-2022-ANTAQ	R\$	57.017.514,96	PERÍODOS	ÍNDICE
WACC		8,30%	6,975342466	2,337393738
CENÁRIO DE REEQUILÍBRIO		(11/2014)	31/07/2024	
INDENIZAÇÃO TOTAL	R\$	79.797.546,90	R\$	325.287.040,25
+10 ANOS E SEM RED. DA REM. CONTRATUAL ACÓRDÃO Nº 651-2022-ANTAQ	R\$	57.017.514,96	R\$	232.426.426,70
AÇÕES JUDICIAIS				
Valor Ações Judiciais - Cláusula 1.1 do acordo			R\$	197.184.247,07
SALDO REMANESCENTE RENUNCIADO PELA ADM 'Item 1.4 (viii) do acordo*			R\$	35.242.179,63

Fonte: peça 67, p. 4.

139. Sobre o saldo remanescente acima, no valor de R\$ 35,2 milhões, registrou-se que “APS e ADM concordam que o eventual Saldo Remanescente do Crédito de Reequilíbrio devido à ADM será equiparado, em sua totalidade, aos créditos devidos pela ADM à APS em razão das Ações Judiciais, de modo que não restarão valores devidos de parte a parte após a concretização deste Acordo”. A representatividade dos valores transacionados e a vantajosidade na celebração do acordo foram ressaltadas na reunião presencial ocorrida com representantes das áreas técnica e jurídica da autoridade portuária, corroboradas também por representantes da empresa arrendatária.

140. Importante registrar que a assinatura do termo aditivo proporcionará também a realização de investimentos adicionais por parte da ADM, cujo programa de projetos prevê, no mínimo: (i) a execução de obras e melhorias na sinalização viária e no acesso de caminhões destinados àquela região, beneficiando o tráfego de veículos no Porto Organizado e suas adjacências; e (ii) a execução de obras e melhorias para adequação da infraestrutura e superestrutura do estacionamento rotativo (Pátio Pulmão), também localizado na Ponta da Praia, visando aprimorar a

qualidade do atendimento aos caminhões que acessam o Porto de Santos.

141. *A comprovação de realização dos investimentos não previstos e a observância a parâmetros de preços de mercado foram também abordados nas análises. As manifestações da APS e Antaq não apresentaram qualquer documento que pudesse balizar a análise sobre aderência dos preços considerados para construção da moega X a parâmetros de mercado, no entanto, a efetivação de assinatura do termo aditivo permitirá a avaliação da documentação sobre os preços praticados na construção da moega pela Antaq.*

142. *Assim, considerando que a validação dos preços praticados constitui elemento relevante para a anuência do Tribunal sobre os termos acordados entre autoridade portuária e empresa arrendatária, será encaminhada proposta para que a Antaq, após sua apreciação sobre os gastos realizados para construção da moega ferroviária da ADM do Brasil, encaminhe ao Tribunal o documento de aprovação dos valores despendidos no projeto, acompanhado da documentação comprobatória correspondente (item 99 desta instrução).*

143. *Por fim, realizou-se também análise sobre o contrato particular celebrado entre a Autoridade Portuária de Santos e a arrendatária ADM do Brasil e sobre a minuta de aditivo contratual a ser celebrada após apreciação do Tribunal sobre sua regularidade. Foram identificadas questões abordadas e pormenorizadas no instrumento particular assinado (peça 29) que não se encontram expressamente previstas na minuta de termo aditivo (peça 33).*

144. *Desse modo, foi elaborada proposta no sentido de que, como condição para continuidade do ajuste entre as partes, ou o termo aditivo a ser assinado preveja expressamente que o instrumento particular assinado faz parte integrante da pactuação, ou que se inclua no termo aditivo cláusulas para previsão das situações apontadas nas análises desta instrução, sendo elas, no mínimo: (i) previsão expressa de responsabilidade da arrendatária sobre os honorários advocatícios das ações judiciais objeto da compensação entre ADM do Brasil e APS; (ii) previsão sobre o detalhamento e valores dos investimentos detalhados a serem realizados pela ADM do Brasil, os quais não deverão ser objeto de futuro pedido de reequilíbrio contratual; (iii) expressa renúncia ao saldo negativo de VPL (de aproximadamente R\$ 32,5 milhões) por parte da arrendatária. Não obstante, entendeu-se oportuno que ocorresse uma avaliação (prévia em relação à assinatura do termo aditivo) por parte do departamento jurídico da APS sobre outras possíveis questões que mereçam ser expressamente previstas no instrumento de aditamento (item 108 desta instrução).*

145. *A instrução preliminar foi encaminhada para comentários dos gestores da Autoridade Portuária de Santos (APS), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e do Ministério dos Portos e Aeroportos (MPor), além da arrendatária ADM do Brasil, que teve sua admissão como interessada nos presentes autos determinada pelo Ministro Relator.*

146. *Os comentários oferecidos pelos gestores e pela arrendatária foram avaliados e considerados nas análises e encaminhamentos da presente instrução técnica, com os ajustes e adequações de texto necessários.*

147. *Importa mencionar que, em sede de comentários dos gestores, o Ministério indicou como requisito o prévio pronunciamento da Consultoria Jurídica acerca da necessidade de o contrato particular celebrado entre as partes integrar formalmente o termo aditivo a ser pactuado, mas não encaminhou o aludido parecer da CONJUR (item 129 desta instrução). Nesse sentido, na hipótese de o parecer jurídico indicar alteração substancial na documentação analisada por esta Corte, caberia propor nova determinação ao Ministério para que as novas condições sejam encaminhadas ao TCU previamente à celebração do aditivo. E, considerando que tal proposta de determinação tem origem na análise da resposta apresentada pelo Ministério em sede de comentários dos gestores, entende-se que novo envio da instrução para comentários dos gestores, em face dessa determinação, mostra-se desnecessário.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) Tendo em vista a competência do Tribunal de Contas da União para exercício de controle prévio sobre as minutas de termo aditivo de prorrogação de vigência que impliquem a concessão de tempo de exploração superior ao prazo máximo originalmente previsto no contrato, conforme parágrafo único do art. 93 da Portaria MInfra 530, de 13/8//2019, considerar que a prorrogação do Contrato de Arrendamento PRES/041-97 nos moldes estabelecidos em minuta de aditamento contratual juntada aos autos, atende aos aspectos de economicidade e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerentes ao projeto de construção e operacionalização de moega ferroviária, com reconhecimento de valor presente líquido por investimentos não previstos realizados pela arrendatária e concomitante compensação dessa dívida com valores decorrentes de ganhos em ações judiciais, que reconheceram valores devidos pela empresa ADM do Brasil em relação à Autoridade Portuária de Santos;

b) Considerando que a validação dos preços praticados na construção e operacionalização da moega ferroviária X constitui elemento relevante para a anuência do Tribunal sobre os termos acordados entre autoridade portuária e empresa arrendatária, determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, em até 15 dias após sua apreciação sobre os gastos realizados nos investimentos não previstos da ADM do Brasil, encaminhe ao Tribunal o documento de aprovação dos valores despendidos no projeto, acompanhado da documentação comprobatória correspondente;

c) Considerando a constatação da existência de questões relevantes tratadas na pactuação do contrato particular celebrado entre a autoridade portuária e a arrendatária que não haviam constado da primeira minuta de termo aditivo juntada ao presente processo, determinar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, como condição para assinatura do termo aditivo, considere a nova versão de minuta contratual juntada à peça 81 destes autos, a qual contempla os ajustes propostos abaixo, encaminhando ao TCU cópia do termo aditivo a ser celebrado, em até 30 dias após sua publicação no DOU:

- Preliminarmente à assinatura do termo aditivo, submeta a respectiva minuta ao departamento jurídico para que se pronuncie sobre a necessidade de que o contrato particular faça parte integrante do termo aditivo a ser pactuado;

- Caso se entenda por não constar o contrato particular como integrante do termo aditivo, faça incluir do termo aditivo questões tratadas no instrumento particular assinado, sendo elas, no mínimo: (i) previsão expressa de responsabilidade da arrendatária sobre os honorários advocatícios das ações judiciais objeto da compensação entre ADM do Brasil e APS; (ii) previsão sobre o detalhamento e valores dos investimentos detalhados a serem realizados pela ADM do Brasil (obras e melhorias na sinalização viária e no acesso de caminhões destinados àquela região e obras, melhorias para adequação da infraestrutura e superestrutura do estacionamento rotativo – Pátio Pulmão, assim como outras porventura existentes), os quais não deverão ser objeto de futuro pedido de reequilíbrio contratual; (iii) expressa renúncia ao saldo negativo de VPL (de aproximadamente R\$ 32,5 milhões) por parte da arrendatária;

- Requeira ao Departamento Jurídico opinião sobre a suficiência dos ajustes acima indicados na minuta de aditamento contratual, manifestando-se sobre a existência de outras possíveis questões tratadas no instrumento particular e não abordadas no termo aditivo a ser assinado;

d) Determinar ao Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias do Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, na hipótese de a análise da CONJUR/MPOR a que alude o Despacho

122/2026/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR, do Coordenador-Geral de Arrendamentos Portuários, indicar alteração substancial na documentação analisada por esta Corte de Cortas no âmbito deste processo de acompanhamento, encaminhe ao Tribunal as novas condições para celebração do termo aditivo de reequilíbrio, no prazo de 15 dias da emissão do Parecer Jurídico;

e) Comunicar a APS, a ADM, a Antaq e o Mpor da decisão adotada nos presentes autos, destacando que o relatório e o voto que o fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

f) Arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Acompanhamento do processo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES/041-97, de titularidade da empresa ADM do Brasil Ltda., relativo a terminal de graneis sólidos vegetais no Porto de Santos/SP, com proposta de extensão de prazo, decorrente de investimentos não previstos autorizados pelo poder concedente e executados pela arrendatária.

2. A proposta de aditivo de prazo decorreu de desequilíbrio contratual apontado pela Agência Nacional de Transporte Aquaviário no Acórdão-Antaq 460/2021, referente a investimentos em infraestrutura de recepção ferroviária no terminal, o que gerou VPL negativo de R\$ 95 milhões (data-base dezembro/2016). A documentação atinente aos procedimentos de reequilíbrio do Contrato PRES/041-97 foi disponibilizada ao Tribunal por meio de acesso ao Processo SEI 50000.047453/2017-24, do qual foram extraídas as peças numeradas de 9 a 33.

3. O contrato de arrendamento PRES/041-97, firmado em 11/8/1997, possuía prazo original de 20 anos e foi prorrogado por igual período, por meio do 5º termo aditivo (em 22/1/2015), mediante compromisso de novos investimentos pela arrendatária (peça 6, p. 44-47). Após essa prorrogação, em 14/11/2017, a ADM do Brasil encaminhou requerimento ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA (peça 10), para que fosse autorizada a realização de investimentos imediatos e urgentes não previstos no Contrato, possibilitando, com a implantação da Moega Ferroviária X, o cumprimento do Cronograma da Rumo-Portofer exigido no âmbito do "Projeto Ferroviário Integrado do Corredor de Exportação da Ponta da Praia".

4. Em portaria de 8/1/2020 (peça 18), o Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários aprovou o mérito do Plano de Investimentos apresentado pela arrendatária ADM, no que concerne à implantação da Moega Ferroviária X e à adequação da área adensada em virtude do 8º Termo Aditivo ao Contrato PRES 41/97, celebrado com a Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp.

5. O pedido de reequilíbrio econômico-financeiro da ADM foi submetido à Antaq, com análise pela Diretoria Colegiada (peça 20). Como consequência dessa apreciação, foi expedido e publicado o Acórdão Antaq 460, de 18/8/2021, aprovando o EVTEA com vistas ao reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento, com o reconhecimento de Valor Presente Líquido (VPL) negativo de R\$ 95.121.460,84, na data-base dezembro de 2016 (peça 21).

6. Em maio/2022, a Antaq foi demandada pelo então Ministério da Infraestrutura a calcular cenários para o reequilíbrio do contrato, considerando a possibilidade de: (i) redução das obrigações financeiras da arrendatária; (ii) pagamento de indenização; e (iii) extensão da vigência contratual por 10 anos. O Acórdão Antaq 651, de 7/12/2022, apurou valores de indenização à empresa caso o contrato fosse prorrogado por 10 anos e fossem reduzidos os pagamentos de outorga à Autoridade Portuária, corroborando os valores apresentados pela Gerência de Portos Organizados/Antaq (peça 25).

	CENÁRIO 1	CENÁRIO 2	CENÁRIO 3
Redução de pagamento à Autoridade Portuária (fixo e variável)	25%	50%	75%
Valor a Indenizar (data-base: EVTEA)	- R\$42.062.493,75)	- R\$27.107.472,53)	-R\$12.152.451,31)

Cenário + 10 anos de prorrogação + indenização. Os cenários consideraram o início das reduções em agosto de 2022.

Fonte: 1643524

7. O diretor relator da Agência reguladora consignou no voto condutor do Acórdão Antaq 651/2022 a possibilidade de negociação entre o poder concedente e a empresa, para que o excedente dos investimentos não amortizados fosse compensado somente com a dilação de 10 anos do prazo do contrato, sem redução (ou com redução mínima) dos valores de outorga, tal como ocorrera na prorrogação antecipada de 2014/2015 (peça 25, p. 65).

8. Entre dezembro/2022 e janeiro/2024 houve negociações entre a ADM e a APS, com a proposta de encerramento de ações judiciais que favoreceriam a Autoridade Portuária, cujos créditos poderiam ser objeto de compensação para zerar o VPL negativo apurado pela Antaq (peça 26). Em 8/10/2024, a APS comunicou ao MPor concordância com a extensão do prazo do contrato em 10 anos, mediante celebração de acordo judicial com a arrendatária e assunção de compromisso por parte da empresa para a realização de novos investimentos em área comum do Porto de Santos. (peça 27).

9. Após manifestação positiva da Coordenação-Geral de Arrendamentos Portuários do MPor em 4/11/2024 (peça 28), a APS e a ADM firmaram Instrumento Particular de Transação sob Condição Suspensiva, e Outras Avenças (peça 29), com registro do acordo para compensação dos créditos da seguinte forma:

Descrição	Valor R\$
Recomposição do equilíbrio do Contrato de Arrendamento decidido pela Antaq, atualizado para 31/7/2024	- 325.287.040,25
Dívida da ADM para com a APS, referente ao valor da Cláusula 11 ^a , III, do Contrato de Arrendamento, reconhecida pelas Ações Judiciais	+ 197.184.247,07
Resultado da compensação de dívidas:	- 128.102.793,18
Prorrogação de prazo por 10 anos, na data-base de setembro/2024	+ 92.900.000,00
Saldo:	- 35.202.793,18

10. De acordo com o documento, a compensação dos valores devidos à ADM (em vermelho) com o passivo judicial devido pela empresa à APS e o valor presente da extensão do prazo do contrato, resultaria numa dívida de R\$ 35,2 milhões em favor da arrendatária. No entanto, caso validado o Acordo, a ADM renunciaria a eventual diferença de valor resultante e se comprometeria a realizar obras e melhorias em áreas comuns do porto organizado, em prol do interesse público, da eficiência das operações portuárias e da boa relação Porto-Cidade (peça 29, p. 8-9).

11. Em 15/7/2025, foram encaminhadas ao TCU as manifestações do Ministério de Portos e Aeroportos – MPor, da Autoridade Portuária de Santos – APS e o parecer jurídico emitido pela Conjur/MPor (peças 3 a 5), acerca da pretendida modificação contratual, para controle prévio. O Processo SEI foi então examinado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária – AudPortoFerrovia. Durante a fase de análise, a unidade técnica efetuou diligências ao MPor, à APS e à Antaq, bem como realizou inspeção técnica *in loco* no terminal portuário da ADM no Porto de Santos.

12. O meticoloso trabalho da área técnica compreendeu a análise cronológica do desenvolvimento da infraestrutura do terminal da ADM, em cotejo com as condições fixadas no contrato e nos seus termos aditivos. Cabe destacar, em particular, o 5º TA, que prorrogou a avença por vinte anos, condicionado à realização de obras para ampliação de capacidade de armazenamento, e o 8º TA, que adensou área ao terminal, vedado pleito de reequilíbrio em decorrência desse fato.

13. Segundo as informações resumidas no relatório de fiscalização, por ocasião da prorrogação do contrato em 2015, havia quatro moegas em operação no terminal da ADM (A, B, C e D), duas para recepção rodoviária (A e C) e duas para recepção ferroviária (B e D). A previsão inicial era de que fosse demolida a moega C para implantação da nova moega rodoviária E. Entretanto, para conciliar com o projeto de expansão da operação ferroviária (Rumo-Portofer), a arrendatária apresentou novo EVTEA em março/2020, prevendo a implantação da moega ferroviária X no lugar da antiga moega C,

e a implantação da nova moega rodoviária E em outro local. Relatórios de fiscalização produzidos pela Antaq constataram a construção da moega X em abril de 2022 (peça 115, p. 37-41), conforme Relatório “as built” (peça 68).

14. Em 31/1/2026, a AudPortoFerrovia encaminhou relatório preliminar aos jurisdicionados, para coleta de manifestações dos gestores em relação às propostas de encaminhamento (peça 69). A sociedade empresária ADM do Brasil Ltda. solicitou o ingresso nos autos como parte interessada (peça 83), nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, o qual deferi mediante Despacho datado de 2/3/2026 (peça 88), em acolhimento à proposta da área técnica (peça 86).

15. Apresentaram considerações sobre o relatório preliminar: a Autoridade Portuária de Santos (peças 80-81), a Antaq (peças 92-94), o Ministério de Portos e Aeroportos (peças 97-107) e a arrendatária ADM do Brasil (peça 112).

16. Em síntese, o relatório final produzido pela área técnica do TCU registra que não restaram pendências sobre o conjunto de investimentos pactuados pela empresa ADM do Brasil para prorrogação contratual de seu arrendamento portuário por 20 anos adicionais (conforme TA5), bem como que a posterior readequação do projeto das moegas decorreu de fato superveniente à referida prorrogação, demandando investimentos não previstos e efetivamente necessários (peça 115, p. 28).

17. A unidade técnica juntou aos autos cópias das sentenças e dos acórdãos emitidos nos processos judiciais 0009688-12.2005.4.03.6104 e 0005453-31.2007.4.03.6104, nas quais são partes a ADM do Brasil e a Companhia Docas do Estado de São Paulo, atual Autoridade Portuária de Santos.

18. No processo de conhecimento 0009688-12.2005.4.03.6104, a ADM foi condenada na 1ª Vara Federal de Santos a indenizar a Autoridade Portuária em R\$ 12,4 milhões (data-base novembro de 1999), acrescida de correção monetária, de juros moratórios de 1% ao mês a partir da citação, bem como em custas e honorários advocatícios, fixados em 10% do valor da condenação (peça 64, p. 1-31). A sentença condenatória foi posteriormente mantida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (peça 64, p. 32-84) e pelo Superior Tribunal de Justiça (peça 64, p. 85-109).

19. Já a ação anulatória 0005453-31.2007.4.03.6104, movida pela ADM, foi julgada improcedente pela 4ª Vara Federal de Santos, com a condenação da empresa ao pagamento de custas e honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor da causa (peça 65).

20. Quanto à memória de cálculo do encontro de contas, a unidade técnica demandou à Antaq que se pronunciasse acerca da estimativa da prorrogação contratual pelo prazo de 10 anos e apuração do valor resultante devido à arrendatária. Em resposta, a Agência reguladora apresentou a Nota Técnica 207/2025, da Gerência de Portos Organizados (peça 67), que estampou a tabela abaixo.

REQUILÍBRIO DE CONTRATO - ADM DO BRASIL				
VPL - ACÓRDÃO Nº 460-2021-ANTAQ (12/2016)	-R\$	95.121.460,84	CÁLCULO DO VPL	
VPL - DATA-BASE CONTRATUAL (11/2014)	-R\$	79.797.546,90		
VPL - EXTENSÃO DE PRAZO (11/2014) ACÓRDÃO Nº 651-2022-ANTAQ	-R\$	57.017.514,96	PERÍODOS	ÍNDICE
WACC		8,30%	6,975342466	2,337393738
CENÁRIO DE REEQUILÍBIO		(11/2014)	31/07/2024	
INDENIZAÇÃO TOTAL	-R\$	79.797.546,90	-R\$	325.287.040,25
+10 ANOS E SEM RED. DA REM. CONTRATUAL ACÓRDÃO Nº 651-2022-ANTAQ	-R\$	57.017.514,96	-R\$	232.426.426,70
AÇÕES JUDICIAIS				
Valor Ações Judiciais - Cláusula 1.1 do acordo			R\$	197.184.247,07
SALDO REMANESCENTE RENUNCIADO PELA ADM Item 1.4 (viii) do acordo*			-R\$	35.242.179,63

21. Segundo a Antaq, o VPL negativo de R\$ 95.121.460,84 (data-base dezembro/2016) – reconhecido no Acórdão Antaq 460/2021 – foi retroagido para a data da prorrogação contratual (novembro/2014), utilizando-se o IGPM do período correspondente, o que resultou em R\$ 79.797.546,90 (negativo). Considerando a extensão do contrato até o ano de 2047, de acordo com o fluxo de caixa da modelagem econômico-financeira, esse valor foi atenuado para R\$ 57.017.514,96 (negativo). Em seguida, essa cifra foi atualizada para julho/2024 (data-base da

proposta de acordo entre a ADM e a APS), utilizando-se os índices IGPM (12/2014 a 7/2021), IPCA (8/2021 a 7/2024) e o WACC estipulado na prorrogação. Dessa forma, o valor final negativo representou R\$ 232.426.426,70 (peça 67, p. 4-5).

22. Percebe-se que o parecer da Antaq apontou resultados próximos aos indicados pela APS no Instrumento Particular firmado com a ADM, cujos valores de débitos e haveres foram também transcritos no presente voto. Subtraindo-se o valor dos créditos das ações judiciais – atribuído pela APS (R\$ 197.184.247,07) -, o saldo resultante na apuração da Antaq é quase idêntico ao indicado pela autoridade portuária – cerca de R\$ 35 milhões, data-base julho de 2024, em favor da arrendatária. A ADM manifestou intenção de renunciar a qualquer saldo remanescente, caso aprovada a extensão de prazo do contrato.

23. A unidade técnica registra ainda que a última versão da minuta de termo aditivo (peça 81) prevê a realização de investimentos adicionais por parte da ADM em áreas comuns do Porto de Santos, estimadas em R\$ 16 milhões, a saber: (i) a execução de obras e melhorias na sinalização viária e no acesso de caminhões destinados àquela região, beneficiando o tráfego de veículos no Porto Organizado e suas adjacências; e (ii) a execução de obras e melhorias para adequação da infraestrutura e superestrutura do estacionamento rotativo (Pátio Pulmão), também localizado na Ponta da Praia. Ressalta, contudo, que a referida minuta de aditivo ainda não foi objeto de análise por parte da Consultoria Jurídica do MPor (peça 115, p. 29).

24. A proposta de encaminhamento da AudPortoFerrovia contempla considerar atendidos os requisitos para a prorrogação excepcional do Contrato PRES/041-97 nos termos estabelecidos, desde que observados as seguintes condicionantes prévias: (i) validação dos valores despendidos na construção e operacionalização da moega X pela Antaq; e (ii) pronunciamento das Consultorias Jurídicas da APS e do Ministério dos Portos e Aeroportos acerca da pertinência do contrato particular entre a ADM e a APS integrar o termo aditivo a ser assinado.

25. Feita a exposição resumida dos fatos e da análise conduzida pela área técnica, passo a me manifestar.

26. Inicialmente, faz-se necessário observar que o presente pleito de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato de arrendamento tramitou de forma incomum, em razão de algumas características *sui generis*. O contrato original PRES/041-97, firmado sob a égide da Lei 8.630/1993, prevê apenas uma prorrogação do prazo original, já exercida por meio do 5º termo aditivo. Além disso, os cenários inicialmente analisados pelo poder concedente e pela Agência reguladora para a extensão do prazo não previam a “compensação” com débitos judiciais da arrendatária.

27. Não obstante, o TCU já fiscalizou dezenas de outros casos de prorrogação do setor portuário, além disso já expediu deliberações à Antaq e à pasta ministerial, visando disciplinar a tramitação deste tipo de processo perante o poder executivo, a agência reguladora e a respectiva autoridade portuária. Refiro-me aos Acórdãos 2.200/2015-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes, e 989/2017-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, que orientaram a atuação estatal na análise dos pedidos de prorrogação, conforme as competências de cada ente.

28. Em acréscimo, cabe recordar o paradigmático Acórdão 1.446/2018-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, que estabeleceu diretrizes claras e condicionantes para o processamento de termos de adaptação ou de prorrogação de contratos de arrendamento. Para atender à deliberação do Tribunal, foi publicada a Portaria-Minfra 530, de 13/8/2019, que disciplinou os requisitos e a sistemática de tratamento dos pedidos de alteração contratual. Em atenção ao princípio constitucional da eficiência, não pode a Administração Pública afastar-se das balizas já estabelecidas pela Corte de Contas e dos procedimentos já normatizados para esse tipo de pleito no setor portuário, sob pena de se tentar reinventar a roda a cada análise de caso concreto.

29. Dentre as inovações que se encontram no caso *sub examine*, cabe mencionar a subscrição de um acordo sigiloso entre a ADM e APS, denominado “Instrumento Particular de Transação, sob Condição Suspensiva, e Outras Avenças”, em que a arrendatária e a autoridade portuária – em nome da União –, reciprocamente confessam e assumem dívidas, bem como se comprometem a dar quitação de ações judiciais em curso, mediante a prorrogação do Contrato PRES/041-97 e outras condições (peça 29).
30. De antemão, em linha com o apontado pela área técnica em seu relatório, entendo que remanescem dúvidas acerca da regularidade desse acordo celebrado entre a arrendatária e a autoridade portuária. Em relação às formalidades requeridas para o ato, conforme a doutrina administrativista, cabe destacar que o acordo de cunho oneroso não foi precedido de parecer jurídico atestando a legalidade do seu conteúdo, a adequação das cláusulas e a regularidade da cessão de direitos.
31. Quanto à competência, é forçoso reconhecer que não incumbe à autoridade portuária calcular o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento, pois este mister compete legalmente à agência reguladora do setor portuário, que detém metodologia instituída para tal (Resolução Antaq 85/2022). Ainda que o resultado numérico obtido pela APS no encontro de contas venha posteriormente a se verificar próximo ao da Antaq, entendo que a assunção de dívida, em nome da União, pelo montante estipulado pela autoridade portuária, pode extrapolar a alçada da empresa pública de administração portuária.
32. Portanto, entendo que há necessidade de se promover o saneamento do processo, de forma a **colher pareceres da Advocacia da União – Consultoria Jurídica do MPor e da Antaq – acerca da legalidade e da regularidade do supracitado Instrumento Particular de Transação, sob Condição Suspensiva, e Outras Avenças**. Além disso, o órgão deve apresentar a estimativa atualizada dos valores discutidos nas ações 0009688-12.2005.4.03.6104 e 0005453-31.2007.4.03.6104, com a especificação das parcelas e dos índices utilizados.
33. Passo agora a abordar a atualização dos valores financeiros, que foi inicialmente tratada pela Antaq nos Acórdãos 460/2021 e 651/2022, posteriormente extrapolada pela APS no mencionado Instrumento Particular (peça 29) e então abordada pela Agência na Nota Técnica 207/2025, da Gerência de Portos Organizados (peça 67), já adiantando que percebo algumas fragilidades na metodologia empregada.
34. O primeiro ponto de atenção é que a Antaq reconheceu o Valor Presente Líquido (VPL) negativo de R\$ 95.121.460,84, na data-base dezembro de 2016, referente à moega ferroviária X. Relatório de fiscalização da Agência apenas constatou a operacionalização da estrutura em abril de 2022, conforme “as built”. Verifica-se que na análise do fluxo de caixa não foi considerada a data de efetiva implantação da moega (2022) pelo valor corrente, tendo sido considerada a estimativa financeira no ano referencial de 2016, desinflacionada para o ano de 2014. Entendo que essa premissa não está adequada à metodologia do Fluxo de caixa marginal, que deve considerar as intervenções nas respectivas datas de ocorrência dos eventos (pontos focais), e não em datas fictícias.
35. Além disso, cabe lembrar que o modelo de fluxo de caixa é interessante para a análise de cenários em que há realização de investimentos operacionais e obtenção de ganhos derivados. Para se fazer a atualização de valor de uma estrutura singular, no contexto de um arrendamento – considerando-se a implantação do objeto mero dispêndio sem receitas atreladas – talvez essa metodologia não seja a mais fiel à situação concreta. Até porque a estrutura sofre depreciação ao longo do tempo, o que não é retratado no modelo. Pelo contrário, a aplicação da taxa de desconto WACC “para frente” – insuflada pelo custo da dívida e das variáveis de risco – torna rapidamente os valores resultantes dissociados da realidade.
36. Cabe também mencionar a impropriedade da “atualização” do VPL de 2014 para o ano de 2024. Tanto a APS quanto a Antaq utilizaram o mesmo fator, que quadruplicou os valores iniciais:

R\$ 79,8 milhões e R\$ 57,0 milhões foram atualizados para R\$ 325,3 milhões e R\$ 232,4 milhões, respectivamente. Ou seja, o índice de reajuste médio anual entre 2014 e 2024 adotado pela APS e pela Antaq foi de 15,5% a.a. Percebe-se que o WACC – acrescido da correção monetária – foi utilizado como índice de atualização de valores para o futuro, quando a utilidade da ferramenta não é esta, e sim para a análise de cenários e de *valuation* de investimentos.

37. Feitas essas observações, entendo pertinente **realizar a oitiva da Antaq, por meio de sua diretoria, para que se manifeste expressamente acerca da adequação e da regularidade da metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro proposta pela APS no presente caso.**

38. Não obstante as medidas saneadoras ora propostas e os eventuais ajustes posteriores que sejam necessários, considero que o mérito do reequilíbrio contratual pode prosperar, face à constatação de que os investimentos da moega X foram previamente autorizados pelo poder concedente, derivam de política pública de expansão do modal ferroviário e possuem caráter superveniente e imprevisível, não imputável à arrendatária.

39. Consta ainda dos autos que a ADM está adimplente quanto aos demais investimentos previstos contratualmente e vem apresentando bom desempenho na movimentação portuária. Além disso, a unidade técnica corroborou a vantajosidade da extensão de prazo de 10 anos, frente à realização de licitação da área ao fim da vigência contratual. Destaco ainda a disposição da arrendatária em abrir mão de eventual saldo remanescente do encontro de contas e a realizar investimentos na área comum do porto. Entendo que esses pontos favorecem o atingimento de acordo positivo a todas as partes ao final do presente processo.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1798/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.032/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: ADM do Brasil Ltda (02.003.402/0001-75).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; 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: Fernanda Novaes Goncalves Carpinelli (146165/OAB-SP), Francilaine Maria Barreto dos Santos (187767/OAB-SP) e outros, representando ADM Participações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES/041-97, de titularidade da empresa ADM do Brasil Ltda., relativo a terminal de graneis sólidos vegetais no Porto de Santos/SP, com proposta de extensão de prazo, decorrente de investimentos não previstos autorizados pelo poder concedente e executados pela arrendatária,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em promover as seguintes medidas saneadoras:

9.1. promover a oitiva das Consultorias Jurídicas do Ministério dos Portos e Aeroportos e da Agência Nacional de Transporte Aquaviário, para que, no prazo de 30 dias, se manifestem acerca da legalidade e da regularidade do Instrumento Particular de Transação, sob Condição Suspensiva, e Outras Avenças firmado entre a Autoridade Portuária de Santos e a arrendatária ADM, bem como acerca da estimativa atualizada dos valores referentes discutidos nas ações 0009688-12.2005.4.03.6104 e 0005453-31.2007.4.03.6104, com a especificação das parcelas e dos índices utilizados;

9.2. promover a oitiva da Antaq, por meio de sua diretoria, para que, no prazo de 30 dias, se manifeste expressamente acerca da adequação e da regularidade da metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Arrendamento PRES/041-97 proposta pela APS no presente caso;

10. Ata nº 26/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1798-26/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: 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