GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.178/2023-2
Natureza: Acompanhamento.
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. DESESTATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO (CODESA). VERIFICAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO ELABORADO EM ATENDIMENTO AO SUBITEM 9.4 DO ACÓRDÃO 2.931/2021-TCU-PLENÁRIO. APLICAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO CONTÁBIL ICPC 01 (R1) ÀS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS PORTUÁRIOS. SUPRESSÃO DE LACUNAS REGULATÓRIAS IDENTIFICADAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DOS PORTOS DE VITÓRIA E BARRA DO RIACHO. IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS NO PLANO DE AÇÃO. APENSAMENTO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 47-49):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de acompanhamento autuado em cumprimento ao Acórdão 644/2023-TCU-Plenário (peça 3), de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, prolatado em processo de monitoramento do cumprimento do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou da desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), por meio da alienação da totalidade das ações da empresa de titularidade da União, associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo.

HISTÓRICO

TC 029.883/2017-2 (desestatização)

2. No TC 029.883/2017-2, que tratou da desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), foi expedida determinação à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) para que elaborasse e encaminhasse plano de ação explicitando as medidas a serem adotadas para promover o cumprimento da deliberação do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário

9.4. determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, e no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, c/c o art. 27, inciso IV, da Lei 10.233/2001, que elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação, explicitando as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos de implementação de cada uma delas, com vistas a:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842990.

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas;

9.4.2. suprir as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, a exemplo daquelas que dizem respeito a: aplicação de penalidades (cláusula 13.1.9), critérios para deflagração do processo de caducidade (cláusula 29.16), revisão dos parâmetros da concessão (cláusula 19.6), revisão extraordinária (cláusula 21.2.2), proposta apoiada (cláusula 20.7), intervenção na concessão (cláusula 27.2), eventual modificação do critério de controle da concessionária e alienação das ações da concessionária (cláusula 25.4.1) e transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador (cláusula 26.2.1);

(…)

9.9. restituir os autos à SeinfraPortoFerrovia para que o monitoramento deste acórdão seja realizado no presente processo, exceto quanto à determinação dirigida à Antaq por meio do item 9.4, cujo monitoramento deve ser realizado em processo apartado constituído exclusivamente para tal fim.

TC 000.723/2022-3 (monitoramento)

3. Em atendimento ao item 9.9 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, foi autuado o processo de monitoramento, TC 000.723/2022-3, para avaliar o cumprimento do item 9.4. da referida decisão.

4. A fim de cumprir o determinado, a Antaq encaminhou plano de ação informando as medidas a serem adotadas, as unidades encarregadas e os prazos de implementação de cada uma delas. As informações foram examinadas no respectivo processo de monitoramento (peça 9, TC 000.723/2022-3). À ocasião, entendeu-se que o encaminhamento dado pela Antaq foi insuficiente, o que ensejou a proposta de oitiva da agência.

5. Em relação à determinação do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, que diz respeito à necessidade de regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas, entendeu-se, em síntese, que (TC 000.723/2022-3, peça 9):

. I) a informação contida no plano de ação apresentado pela Antaq no sentido de que ainda seria avaliada a aplicabilidade da aludida interpretação contábil aos contratos de concessão, bem como sua posterior regulamentação, se necessária, não se mostrava condizente com as medidas que deveriam ser adotadas objetivando o cumprimento da aludida determinação;

. II) o prazo de 650 dias informado para o cumprimento da determinação não se mostrava compatível com a urgência que a situação requeria, tendo em vista que a regulamentação da citada norma iria nortear as demais concessões portuárias a serem realizadas pelo poder concedente, algumas das quais já se encontravam com o processo em andamento;

. III) a ausência de indicação de data, ainda que aproximada, para implementação de cada uma das medidas/etapas que integram o plano de ação, bem como da conclusão do efetivo cumprimento da determinação, de acordo com o modelo preconizado no Anexo I à Portaria Segecex/TCU 27/2009, o que dificultaria o acompanhamento e a verificação de sua implementação.

6. No que concerne ao subitem 9.4.2 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, que diz respeito à necessidade de serem supridas lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, considerou-se que restou pendente a regulamentação de critérios para deflagração da caducidade do contrato (cláusula 29.16), bem como para intervenção na concessão (cláusula 27.2), e que as justificativas apresentadas para a não regulamentação dessas cláusulas não se mostraram plausíveis.

7. Dessa forma, foi realizada oitiva da Antaq acerca dos questionamentos mencionados, a qual apresentou manifestação (peças 13 a 17, TC 000.723/2022-3), analisada na instrução à peça 24 do referido processo, em que se chegou às seguintes conclusões (peça 24, TC 000.723/2022-3):

I) no que concerne à determinação de que trata o subitem 9.4.1:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842990.

. a) reputou-se adequada a justificativa da Antaq no sentido de que o plano de ação para aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) deveria levar em consideração os prazos necessários para: i) edição de ato normativo pela Agência, o que, por sua vez, deveria obedecer aos procedimentos previstos para tal finalidade, especialmente a realização de análise de impacto regulatório, conforme previsto no Decreto 10.411/2020; e ii) as etapas que envolvem a contratação de consultoria externa independente e a realização dos estudos de consultoria propriamente;

. b) entendeu-se razoável a justificativa da Antaq de que apenas com a iminência da celebração do contrato de concessão da Codesa seria possível à Antaq estimar a data aproximada para cada uma das ações a serem implementadas no referido plano, assinalando que o contrato foi efetivamente assinado em 20/9/2022.

. II) com relação à determinação de que trata o subitem 9.4.2:

. a) considerou-se saneado o apontamento, tendo em vista que a Antaq retificou o entendimento anteriormente consignado na Nota Técnica 1/2022/GT-ODSE-002-22-DG, (peça 8, TC 000.723/2022-3), no sentido de que não competiria à Agência a regulamentação da caducidade nas concessões, bem como destacou que estavam previstas ações no sentido de promover regulamentação adicional da caducidade das concessões na agenda da entidade.

8. . Em razão disso, conforme instrução da peça 24 do TC 000.723/2022-3, avaliou-se que os esclarecimentos apresentados pela Antaq possibilitavam considerar concluída a elaboração do plano de ação para atender às determinações veiculadas nos subitens 9.4.1. e 9.4.2. do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário.

9. Ato contínuo,. com o intuito de acompanhar a implementação das medidas ordenadas pelo Tribunal nos prazos indicados pela Antaq, considerou-se oportuno propor que fosse autuado processo de acompanhamento para tal propósito, com fulcro no art. 241 do Regimento Interno/TCU, no âmbito do qual deveriam ser obtidas as informações acerca das providências adotadas pelo ente regulador (peça 24 do TC 000.723/2022-3).

10. O processo de monitoramento TC 000.723/2022-3 foi julgado e proferido o Acórdão 644/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, por meio do qual este Tribunal decidiu:

a) considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário;

b) autorizar a autuação de processo de acompanhamento, com fulcro no art. 241 do Regimento Interno do TCU, com o intuito de fiscalizar a implementação do plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em cumprimento aos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário;

c) apensar definitivamente o presente processo ao TC 029.883/2017-2.

11. Cabe frisar que o item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, e respectivos subitens, apenas determinava a elaboração de plano de ação, o que foi atendido pelo regulador. Porém, sob uma perspectiva finalística, o acompanhamento permitiria avaliar a efetiva implementação do objeto do plano de ação determinado.

12. Assim, seguindo o acompanhamento, foi elaborada diligência (peça 11) para que a Antaq remetesse informações atualizadas sobre o andamento da execução do plano de trabalho. As informações foram enviadas pela Antaq e juntadas às peças 15 a 17, em 23/11/2023. Cerca de um ano depois, em nova manifestação nos autos pela Antaq, novos elementos foram juntados às peças 19 a 24, em 15/4/2025.

13. O conjunto das manifestações foi avaliado, conforme instrução acostada à peça 28. Constatou-se a necessidade de atualizações de informações, que, à ocasião das manifestações anteriores, haviam sido declaradas como em andamento, bem como entendeu-se necessário complementações de informações, o que ensejou a realização de nova diligência.

14. As respostas à nova diligência foram remetidas pela Antaq e juntadas às peças 32 a 45 e serão examinadas na seção seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842990.

EXAME TÉCNICO

15. Passa-se ao exame do cumprimento das determinações em acompanhamento.

9.4.1. regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas;

16. Quanto ao item 9.4.1, verifica-se que o assunto foi objeto de debate entre a Antaq e a VPorts, a quem se dirigia de forma específica a alteração da forma de contabilização dos ativos portuários em discussão no Acórdão.

17. Em suma, o subitem 9.4.1 do Acórdão trata da aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas. O questionamento que originou a determinação era de que havia dupla contabilização do ativo, sendo considerado como ativos: a infraestrutura dos portos no ativo imobilizado e o direito de outorga para exploração no ativo intangível, o que acarretaria diversos efeitos para os usuários das informações contábeis e para a correta consideração da amortização do direito de outorga.

18. A proposta de adoção do ICPC 01 (R1) ao caso, em apertada síntese, foi no sentido de que a contabilidade do privado desconsiderasse para concessões públicas o ativo imobilizado, que pertence ao Poder Concedente, e o direito de outorga fosse considerado ativo intangível a ser amortizado no decorrer do prazo da concessão.

19. A Antaq realizou detalhada análise de impacto regulatório-AIR (peça 17, p. 30-57) acerca do tema para avaliar as alternativas regulatórias. No relatório de AIR é informado ainda que a VPorts, atual concessionária dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, apresentou contribuições junto à Antaq propondo a adição de novas contas no Manual de Contas do Setor Portuário, a fim de permitir a adequação da contabilidade da empresa.

20. Segundo informações públicas via internet, o processo de revisão do Manual de Contas teve andamento interno e foi aprovado por meio do Acórdão 652-2023-Antaq, que determinou o cabimento do pronunciamento técnico ICPC 01 (R1) às concessões portuárias e instruiu a Superintendência de Regulação a atualizar o Manual de Contas, que efetivamente foi republicado em 2024 (peça 27).

21. Contudo, no momento da instrução anterior apenas o Acórdão em si se encontrava disponível para consulta no portal eletrônico da Antaq. O voto e os relatórios técnicos que fundamentam o referido Acórdão, que seriam úteis para confirmar a efetiva implementação da determinação, não estavam disponíveis, o que foi um dos objetos de diligência.

22. As informações solicitadas foram remetidas e juntadas aos autos (peças 33-35). Diante do teor delas, comprova-se que o novo manual de contabilidade das concessões portuárias da agência (peça 27) foi aprovado e já está vigente, contendo novas contas para contabilização do ativo portuário, **o que permite concluir pela efetiva regulamentação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas, objeto do plano de ação da Agência**.

23. Nesse particular, é mister esclarecer que o TCU, no controle de segunda ordem, não substitui a Agência no exercício da atividade regulatória. Desse modo, o objetivo do acompanhamento não foi avaliar com profundidade os métodos e escolhas da Antaq na regulamentação da interpretação contábil ICPC 01 (RI), mas somente avaliar se a entidade se desincumbiu da obrigação de atualizar seu manual contábil para incorporar o ICPC 01.

9.4.2. suprir as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, possibilitando a efetiva implementação das regras pactuadas, a exemplo daquelas que dizem respeito a:

aplicação de penalidades (cláusula 13.1.9), critérios para deflagração do processo de caducidade (cláusula 29.16) e intervenção na concessão (cláusula 27.2)

24. Em relação aos itens referentes à aplicação de penalidades, critérios para deflagração de processo de caducidade e intervenção, a última informação constante dos autos (peça 16, p. 1-2) era

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842990.

de que a legislação e a regulamentação existentes já permitiam a atuação da Antaq caso fosse necessário, contudo, as setoriais da Agência avaliavam a necessidade de revisão da Resolução Antaq 75/2022, aplicável ao caso, para fins de aprimoramento regulatório.

25. Tendo isso em vista e diante da manifestação exposta de que havia ações em andamento, foi realizada diligência à Antaq para que apresentasse atualização sobre o assunto.

26. Em relação à possibilidade de aplicação de penalidades, a Antaq informa que a Resolução Antaq 75/2022 dispõe sobre a aplicação de penalidades a concessionários em geral e é cabível para concessionário de exploração de porto; no caso, o Porto de Vitória e Barra do Riacho.

27. A possibilidade de deflagração do processo de caducidade da concessão, atualmente, está regulamentada pela Resolução Antaq 3.259/2014 e alterações, em especial nos arts. 32, 47 e 72.

28. No tocante à possibilidade de intervenção na concessão, entendem já existir previsão legal na Lei 8.987/1995 e o contrato autoriza o emprego imediato pelo Poder Concedente.

29. Como informado, deve-se concordar com os argumentos da Antaq de que já existe legislação e regulamentação capazes de permitir a aplicação de penalidades, deflagração de processo de caducidade e intervenção na concessão em abstrato e, no caso concreto, o contrato traz essas possibilidades.

30. Adicionalmente, a Antaq demonstra que a sua regulamentação está em processo de aprimoramento, foi realizada consulta pública em março e abril de 2026 com objetivo de aprimoramento da proposta de atualização da Resolução Antaq 75/2022, que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas (peça 41) e, após audiência, foi preparada Minuta de Revisão da Norma (peça 39).

31. Assim, pode-se concluir que a Antaq possui meios de deflagrar processos de aplicação de penalidade, caducidade ou intervenção, pois existem legislação, regulamentação e previsão contratual que os permitem.

32. Além disso, cumprindo suas atribuições, está em processo de aprimoramento de regulamentação cuja finalidade é a fiscalização das concessões de sua alçada, não só para o caso da concessão da autoridade portuária, mas para as concessões em geral, conforme demonstra a minuta de resolução juntada à peça 39.

33. Desse modo, em relação ao tópico tratado nessa seção, a Antaq atendeu ao proposto em seu plano de ação.

revisão dos parâmetros da concessão (cláusula 19.6)

34. Já em relação à revisão dos parâmetros da concessão, mormente a aplicação do fator X e do fator Q, a Antaq havia informado que seria elaborado estudo acerca de criação de metodologia de cálculo de revisão do fator X, conforme informação remetida sobre o Acórdão 63-2023-Antaq (peça 19, p. 2) e que estava em andamento processo administrativo sobre os procedimentos internos a serem adotados para avaliação da revisão do fator Q do contrato em estudo.

35. Ademais, informava que a primeira oportunidade de aplicação dos fatores seria na ocasião da primeira revisão ordinária quinquenal do contrato de concessão dos Portos de Vitória e Barra do Riacho, a ser feita a partir de 21/3/2028. Logo, considerando o relato de que havia ações em andamento, foi realizado diligência a fim de obter novas informações e a documentação (estudos, revisões metodológicas) atinentes ao tema.

36. Também quanto ao tema, a Antaq informa que a possibilidade de aplicação de fatores de eficiência e desempenho com efeitos tarifários já está prevista na Resolução Antaq 61/2021, em seus Art. 2º e Art. 6º, incisos XI, XIV e XV e não depende de alteração normativa imediata ou regulamentação pela via normativa para aplicação.

37. A despeito disso relataram em resposta à última diligência que a Antaq celebrou Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Centro de Estudos em Regulação de Mercados (CERME) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842990.

da Universidade de Brasília (peça 36) para a elaboração de estudo específico, sob coordenação da Antaq, voltado ao desenvolvimento de metodologia de cálculo aplicável às revisões dos parâmetros da concessão, Fator X e Fator Q. O TED para desenvolvimento do estudo foi aprovado e determinado pelo Acórdão 495-2024-Antaq (peça 43).

38. Essa metodologia irá apoiar a revisão ordinária da concessão prevista para ocorrer a partir de março de 2028.

39. Adicionalmente, informam que foi elaborado o Manual de fiscalização, recepção e análise das tarifas e preços cobrados como contrapartida pelos serviços prestados pela concessionária dos Portos Organizados de Vitória e Barra do Riacho (peça 40) e o Manual de apuração do Fator Q, de reajuste da receita teto e de verificação do cumprimento da RT e dos limites de dispersão tarifária incidentes sobre as Tabelas I e III dos Portos de Vitória e Barra do Riacho (peça 38).

40. Assim, tendo em vista que a regulamentação e contrato já trazem as previsões para utilização do Fator X e fator Q para averiguação dos parâmetros de desempenho da concessão do Porto, que a Antaq elaborou um manual metodológico para aplicação no caso em específico para a concessão do Porto de Vitória e Barra do Riacho e que foi firmado TED para aprimoramento metodológico, **pode-se concluir que, em relação ao tópico dessa seção, o objetivo do plano de ação encontra-se adequadamente implementado, pois as ações necessárias estão em curso**.

41. Todavia, em momento futuro, principalmente quando advir o termo para tais regulamentações, 21/3/2028, sem prejuízo das considerações acima o TCU poderá fazer nova avaliação da matéria.

proposta apoiada (cláusula 20.7) e revisão extraordinária (cláusula 21.2.2)

42. A Antaq demonstrou que, após a realização dos estudos e consultas públicas com os interessados, realizou diversas revisões de regulamentação em conformidade com o plano de ação sobre a desestatização da Codesa.

43. O Acórdão 231-2025-Antaq (peça 20) aprovou a proposta de alteração da Resolução Antaq 85/2022 para regulamentar a revisão extraordinária dos contratos de concessão das administrações portuárias e a Resolução Antaq 61/2021 para regulamentar o mecanismo de proposta apoiada.

44. As alterações aprovadas pelo Acórdão 231-2025-Antaq constam da Resolução Antaq 126/2025 (peça 22 e 25), que objetivou alterar as supracitadas Resoluções.

45. Conforme discute os estudos e os relatórios, a proposta apoiada e a revisão extraordinária possuem correlação e conexão, visto que a proposta apoiada tende a resultar em revisão extraordinária do contrato. A proposta apoiada ocorre quando a concessionária do porto concedido e os usuários, no caso, terminais portuários, armadores, embarcadores relevantes de cargas e outros, conforme delimita o § 1º, do art. 33-D da Resolução Antaq 126/2025 (peça 22), entram em acordo para, por exemplo, modificar o plano de investimentos a ser realizado pela concessionária do porto e submetem a proposta ao Poder Concedente, que irá avaliar a proposta e decidir sobre o caso concreto, o que pode incluir a necessidade de revisar de forma extraordinária o contrato de concessão, comportando as alterações da proposta apoiada.

46. Avaliando o processo de revisão regulatória e a resolução resultante, **entende-se cumpridos os itens do plano de trabalho referentes à revisão extraordinária e à proposta apoiada, citados no subitem 9.4.2 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário.**

eventual modificação do critério de controle da concessionária e alienação das ações da concessionária (cláusula 25.4.1) e transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador (cláusula 26.2.1)

47. Em relação aos itens de modificação do critério de controle da concessionária, da alienação das ações da concessionária, da transferência do controle ou da administração temporária da concessionária para o financiador, a Antaq informou (peça 16, p. 5) que revisou a Resolução Antaq 57/2021 (peça 26), que dispõe sobre os procedimentos de transferência de controle societário ou de titularidade do contrato de concessão do porto organizado, de contrato de arrendamento de instalação portuária e de contrato de adesão para exploração de instalação portuária.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842990.

48. As previsões de transferência de controle do contrato de concessão de portos organizados constam do arts. 3º e 4º da citada resolução e a forma como são avaliadas as alterações de controle acionário é regulamentada pela resolução. Portanto, **entende-se implementado o objeto do item do plano de ação quanto aos pontos de transferência de controle**.

CONCLUSÃO

49. Cuidam os autos de acompanhamento autuado em cumprimento à alínea 'b' do Acórdão 644/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, para acompanhamento do plano de ação a ser desenvolvido pela Antaq para cumprimento das determinações do item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou da desestatização, por meio da alienação da totalidade das ações de titularidade da União, emitidas pela Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo.

50. Conforme análise empreendida na instrução, constatou-se que a finalidade do plano de ação apresentado pela Antaq em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, e respectivos subitens, relativos à regulamentação da aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas e à supressão de diversas lacunas regulatória existentes, foi atendida.

51. Considerando que, nos termos do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, o objetivo do presente acompanhamento era fiscalizar a implementação do plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em cumprimento aos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do referido *decisum,* pode-se considerar que os autos cumpriram sua finalidade e podem ser arquivados.

52. Por fim, cabe salientar que o objetivo do presente acompanhamento foi apenas avaliar a implementação das medidas objeto do plano de ação, pois, a princípio, enquanto responsável pelo controle de segunda ordem, cabe ao Tribunal demandar à agência o atendimento da legislação aplicável, sendo papel do regulador definir a forma de fazê-lo dentre as alternativas jurídica e economicamente válidas. Nesse sentido, uma vez que não se examinou de forma exaustiva as decisões da Antaq objeto dos presentes autos, não há óbices a que o assunto seja revisitado no futuro caso se identifique a necessidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar que as medidas objeto do plano de ação determinado no item 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário foram adequadamente implementadas;

b) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 029.883/2017-2, com fundamento no art. 36 da Resolução TCU 259/2014; e

c) informar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e/// o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842990.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento autuado em cumprimento ao Acórdão 644/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, com o objetivo de verificar a implementação do plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

2. Tal subitem se insere no contexto do processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), que envolveu a alienação das ações da empresa pertencentes à União e a concessão da administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no Espírito Santo.

3. Naquela oportunidade, o Tribunal determinou à Antaq que elaborasse plano de ação para regulamentar a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) às concessões de serviços públicos portuários e suprir lacunas regulatórias identificadas na minuta do contrato de concessão.

4. O cumprimento dessa determinação foi inicialmente examinado no TC 000.723/2022-3. Por meio do Acórdão 644/2023-TCU-Plenário, a Corte considerou cumprida a exigência de elaboração do plano e autorizou a autuação deste acompanhamento, com fundamento no art. 241 do Regimento Interno do TCU, para verificar a efetiva implementação das medidas previstas.

5. O acompanhamento permite, assim, verificar se as providências previstas no plano foram efetivamente adotadas, para além de sua elaboração formal. As medidas abrangem aspectos relevantes da regulação das concessões portuárias relacionados à disciplina contábil, à execução e à continuidade dos contratos, aos mecanismos de revisão e à transferência de controle das concessionárias.

6. No curso dos trabalhos, foram realizadas diligências à Antaq para obtenção de informações e documentos sobre a execução do plano. A Agência apresentou manifestações juntadas às peças 15 a 17 e 19 a 24 e, após nova diligência, às peças 32 a 45.

7. A AudPortoFerrovia estruturou o exame segundo os dois subitens do subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário: o 9.4.1 trata da aplicação da ICPC 01 (R1) às concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas; já o9.4.2 se refere à supressão das lacunas regulatórias identificadas no contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho.

8. Quanto ao primeiro subitem, a unidade técnica registrou a realização de análise de impacto regulatório, a aprovação do Acórdão 652-2023-Antaq e a atualização do Manual de Contas do Setor Portuário.

9. Em relação ao 9.4.2, foram examinadas as medidas relativas à aplicação de penalidades, à caducidade e à intervenção; aos fatores X e Q; à proposta apoiada e à revisão extraordinária; e à modificação ou transferência do controle da concessionária.

10. Ao final, a AudPortoFerrovia concluiu que a finalidade do plano de ação foi atendida e propôs considerar adequadamente implementadas as medidas previstas no subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, bem como promover o apensamento definitivo destes autos aos do TC 029.883/2017-2 e comunicar a deliberação à Antaq. O escalão dirigente da unidade anuiu à proposta e registrou a observância, no que aplicável, da Resolução-TCU 315/2020.

11. Acompanho as conclusões da unidade técnica. Os elementos constantes dos autos demonstram que as medidas previstas no plano de ação foram adequadamente implementadas pela Antaq, conforme passo a examinar.

I

12. O subitem 9.4.1 se refere à aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) às concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842993.

13. A Antaq realizou análise de impacto regulatório sobre o tema, aprovou a aplicação da ICPC 01 (R1) às concessões portuárias e atualizou o Manual de Contas do Setor Portuário. A versão vigente do manual passou a contemplar as contas necessárias à contabilização dos ativos portuários.

14. Essas providências demonstram que a interpretação contábil objeto da determinação foi incorporada à regulamentação aplicável. Considero, portanto, adequadamente implementada a medida prevista no subitem 9.4.1.

II

15. Quanto ao subitem 9.4.2, a determinação diz respeito à supressão das lacunas regulatórias identificadas no contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho.

16. A primeira questão examinada se refere à aplicação de penalidades, à caducidade e à intervenção na concessão. Os elementos apresentados demonstram a existência de suporte normativo e contratual para a atuação da Antaq nessas situações.

17. As penalidades são disciplinadas pela Resolução Antaq 75/2022; a caducidade, pela Resolução Antaq 3.259/2014; e a intervenção, pela Lei 8.987/1995 e próprio contrato de concessão.

18. Registro que, embora permaneçam em curso iniciativas de aprimoramento normativo, os elementos apresentados demonstram que a ausência de sua conclusão não impede o exercício das competências fiscalizatórias e sancionatórias da Agência nem a utilização dos mecanismos de caducidade e intervenção previstos no ordenamento e no contrato. Desse modo, para os fins específicos deste acompanhamento, a finalidade regulatória subjacente ao plano de ação pode ser considerada atendida sem que isso implique considerar dispensáveis os aperfeiçoamentos ainda conduzidos pela Antaq.

19. Não desconheço que o Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário tenha apontado lacuna regulatória nesses pontos e que a Agência, no monitoramento que antecedeu este processo, haja informado estarem previstas ações para a regulamentação adicional da caducidade. O que se verifica agora é que a Antaq dispõe de base normativa e contratual para agir e mantém em curso a revisão de suas normas de fiscalização, já submetida a consulta pública (peças 39 e 41). Em controle de segunda ordem, não cabe ao Tribunal substituir o juízo do regulador sobre a suficiência dessa disciplina; cabe registrar que a conclusão ora adotada não a dispensa de levar a termo o aperfeiçoamento normativo já iniciado.

20. Quanto à revisão dos parâmetros da concessão, cabe distinguir a situação dos fatores Q e X. O Fator Q já integra a sistemática de reajuste da receita-teto e conta com procedimentos operacionais definidos para sua apuração, fiscalização e consideração nos reajustes anuais, consolidados em manual específico da Antaq.

21. Diversa é a situação do Fator X. Conforme registrado no Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário, ele permanece igual a zero até a primeira revisão dos parâmetros da concessão, prevista após cinco anos. Para subsidiar essa etapa, a Antaq celebrou Termo de Execução Descentralizada com a Universidade de Brasília destinado ao desenvolvimento de metodologia de cálculo do índice de produtividade, além de prever a análise da metodologia do Fator Q.

22. Assim, os elementos dos autos demonstram que a Agência já instituiu os mecanismos necessários à aplicação corrente do Fator Q e adotou providências concretas para o desenvolvimento da metodologia do Fator X no prazo contratualmente pertinente. O fato de esse último estudo ainda se encontrar em desenvolvimento não significa, por si só, inadimplemento do plano de ação, uma vez que a aplicação do fator somente será exigida por ocasião da primeira revisão pertinente. Essa conclusão não representa, contudo, aprovação antecipada da metodologia que venha a ser adotada nem dos resultados decorrentes de sua aplicação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842993.

23. Segundo informado nos autos, a primeira oportunidade de aplicação desses instrumentos ocorrerá na revisão ordinária quinquenal da concessão, prevista para ocorrer a partir de 21/3/2028. Os resultados concretos poderão ser examinados oportunamente pelo Tribunal caso se mostre necessário.

24. Também foram adotadas as medidas referentes à proposta apoiada e à revisão extraordinária. A Antaq promoveu alterações na regulamentação desses mecanismos, aprovadas pelo Acórdão 231-2025-Antaq e posteriormente incorporadas à Resolução Antaq 126/2025.

25. Por fim, quanto à modificação ou à transferência do controle da concessionária, a Agência revisou a Resolução Antaq 57/2021, que passou a disciplinar os procedimentos relativos à transferência de controle societário ou da titularidade dos contratos de concessão portuária.

26. Considero, portanto, implementadas, para os fins deste acompanhamento, as medidas examinadas no subitem 9.4.2. As providências regulatórias ainda em desenvolvimento se inserem na continuidade da atuação da Agência e, diante dos elementos atualmente disponíveis, não justificam a expedição de nova determinação nem a manutenção deste acompanhamento.

III

27. O conjunto dessas constatações demonstra que a finalidade do plano de ação elaborado em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário foi alcançada.

28. Essa conclusão deve ser compreendida à luz do objeto específico deste processo. O acompanhamento busca verificar a implementação das providências previstas no plano, e não reexaminar, em toda a sua extensão, as escolhas regulatórias realizadas pela Agência nem antecipar juízo definitivo sobre os resultados de sua aplicação.

29. Não identifico, assim, nos pontos examinados, situação que justifique nova determinação, recomendação ou ciência à Antaq.

30. O encerramento deste acompanhamento não impede ao Tribunal que examine futuramente os efeitos concretos das soluções regulatórias adotadas, especialmente quando forem aplicados os fatores X e Q na revisão ordinária prevista para 2028.

31. Por fim, considero adequado o apensamento definitivo destes autos aos do TC 029.883/2017-2, processo originário da fiscalização da desestatização da Codesa, diante da relação direta entre os respectivos objetos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80842993.

ACÓRDÃO Nº 2784/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 008.178/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não h.á

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a verificar a implementação do plano de ação elaborado em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar adequadamente implementadas as medidas previstas no plano de ação elaborado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários em atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 2.931/2021-TCU-Plenário;

9.2. apensar definitivamente estes autos aos do TC 029.883/2017-2, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014; e

9.3. informar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) o teor desta deliberação.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2784-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80843004.