



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA  
SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS E TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS  
DEPARTAMENTO DE NOVAS OUTORGAS E POLÍTICAS REGULATÓRIAS PORTUÁRIAS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MODELAGEM DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS

NOTA TÉCNICA Nº 20/2022/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA

Brasília, 28 de fevereiro de 2022.

**PROCESSO Nº 50000.012180/2020-01**

**INTERESSADO: SUAPE - COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO GOVERNADOR ERALDO GUEIROS, MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA - MINFRA.**

Referência: Processo nº 50000.012180/2020-01

Assunto: **Complementação à Nota Técnica nº 8/2022/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI nº 5136544) - Ato justificatório para a modelagem de projeto no âmbito do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação de instalação portuária destinada à movimentação e armazenagem de granéis minerais e carga geral em área localizada no Porto Organizado de Suape, Município de Ipojuca/PE, denominada área de arrendamento SUA07.**

## S U M Á R I O

### 1. OBJETIVO

### 2. JUSTIFICATIVA PARA NÃO EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE EXECUÇÃO

### 3. JUSTIFICATIVA PARA AJUSTE NA CLÁUSULA RELATIVA À ALOCAÇÃO DE RISCOS

### 4. CONCLUSÃO

#### 1. OBJETIVO

1.1. A presente Nota Técnica tem como objetivo complementar a Nota Técnica nº 8/2022/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI nº 5136544), Ato Justificatório que descreve as informações relativas à abertura de licitação de instalação portuária localizada no interior da poligonal do Porto Organizado de Suape, vinculada ao Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros - SUAPE, destinada à movimentação e armazenagem de granéis minerais e carga geral, denominada SUA07, no âmbito do planejamento do Governo Federal.

#### 2. JUSTIFICATIVA PARA NÃO EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE EXECUÇÃO

2.1. Preliminarmente, importante destacar que a Garantia de Execução deixou de ser cláusula essencial nos contratos de arrendamento após a alteração da Lei nº 12.815, de 2013, promovida pela

Lei nº 14.047, de 2020.

2.2. Tal alteração, oriunda do Congresso Nacional, teve o condão de diminuir as obrigações dos Contratos de Arrendamento, não os igualando a um contrato de Concessão de Porto Organizado, onde manteve-se a obrigatoriedade da Garantia de Execução.

2.3. Com a alteração legislativa, a única remissão a garantias está calcada no §3º, do art. 56, da Lei nº 8.666, de 1993, vejamos:

“Art. 56. **A critério da autoridade competente**, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei no 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994) II - fiança bancária. (Redação dada pela Lei no 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)

§ 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

§ 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.” (grifos nossos)

2.4. Como está cristalino no texto legal, a exigência de garantia contratual é uma faculdade da autoridade competente, nesse caso, do Poder Concedente, que define as diretrizes do procedimento licitatório.

2.5. Nessa mesma toada orienta o Tribunal de Contas da União - TCU<sup>[1]</sup>:

"É facultado à Administração exigir prestação de garantia nas contratações de bens, obras e serviços, de modo a assegurar a plena execução do contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público.

Antes de estabelecer no edital exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, **avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto.**" (grifos nossos).

2.6. Além de reafirmar o texto legal, o TCU vai além. A exigência de garantia contratual deve ser sopesada pela Administração de tal sorte a não "encarecer o objeto". No caso de licitações portuárias, a exigência de garantia contratual com certeza entra na memória de cálculo dos proponentes e diminui o apetite para um maior valor de outorga, podendo representar uma menor arrecadação com o certame<sup>[2]</sup>.

2.7. Então, levando em consideração que a principal obrigação do contrato de arrendamento é a realização de investimentos mínimos, uma variável objetiva para definirmos a necessidade ou não de garantia de execução está no montante do investimento a ser realizado.

2.8. Então, diante de todo o exposto, opta o Poder Concedente por não exigir garantia de execução do futuro adjudicatário.

### 3. JUSTIFICATIVA PARA AJUSTE NA CLÁUSULA RELATIVA À ALOCAÇÃO DE RISCOS

3.1. Conforme apresentado no item 14 - Construção do modelo de demanda macro e competição da Nota Técnica nº 8/2022/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI nº 5136544), para estimação da demanda foram considerados três cenários, qual sejam: tendencial (adotado), pessimista e otimista.

3.2. A seguir, seguem as premissas de cada um dos cenários:

3.2.1. Tendencial: finalização e partida total do SNOX do Trem 1 a partir de 2023, com capacidade de produção do coque 3.000 toneladas/dia; ramp-up da capacidade de produção da RNEST até 2026, saindo de 67% em 2023 para 70% em 2026; **entrada em operação do trem II em 2027**, com 55% da capacidade utilizada da RNEST (6.000 toneladas de coque/dia); ramp-up da capacidade utilizada da refinaria, chegando a 70% em 2046; escoamento de 60% da produção da RNEST pelo modal aquaviário (cabotagem e longo curso);

3.2.2. Pessimista: conclusão e partida do SNOX do trem 1 em 2023, sem conclusão do trem 2 e sem quaisquer aumentos na utilização da capacidade instalada da RNEST; e

3.2.3. Otimista: manutenção de todas as premissas da do cenário tendencial, a exceção do percentual de captura do modal aquaviário, de 60% (tendencial) para 70% (otimista).

3.3. Ainda quando da elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, foi necessário aprofundar os aspectos ligados aos fatores de risco de mercado capazes de influenciar na demanda efetiva do projeto no decorrer do horizonte contratual.

3.4. Pôde-se identificar uma série de riscos de demanda associados ao projeto: (i) processo de desinvestimento na Petrobrás relacionado a RNEST; (ii) comportamento do futuro operador da RNEST após a venda do ativo; (iii) **finalização da execução física dos trens I e II**; (iv) comportamento da nova parceira comercial da Petrobrás na distribuição do coque; (v) planos de produção futuros (taxa de utilização da capacidade da RNEST); dentre outros.

3.5. Ao mesmo passo, identificou-se fatores que contribuem para a redução dos riscos associados à demanda: (i) alto valor agregado do coque de petróleo produzido pela RNEST (baixo teor de enxofre); (ii) parte da carga já vem sendo escoada através do modal aquaviário; (iii) aumento pela demanda internacional de fontes menos poluentes (coque de baixo teor de enxofre); (iv) possibilidade de atração do coque no sentido desembarque, de menor valor agregado, para o atendimento da demanda interna; (v) proximidade geográfica da RNEST para com o Porto de Suape em relação as demais alternativas de escoamento.

3.6. Assim, nota-se a existência de assimetrias negativas e positivas, que podem vir a materializar os fatores de risco mapeados, tanto do ponto de vista dos potenciais efeitos adversos quanto dos potenciais efeitos benéficos dos riscos potenciais vislumbrados.

3.7. Feitas essas considerações, buscou-se avaliar, dentro dos instrumentos de compartilhamento de risco de demanda disponíveis, a melhor forma de sopesar os fatores de risco identificados e acomodá-los na modelagem proposta para o SUA07, a fim de buscar uma justa remuneração para a autoridade portuária e o interesse público na utilização da área e dos investimentos já realizados na área.

3.8. Desta feita, propõe-se inclusão, na matriz de risco do contrato, da possibilidade de compartilhamento do risco de demanda entre Poder Concedente e arrendatário em algumas hipóteses.

3.9. Sopesando-se os riscos e assimetrias identificadas no processo de elaboração dos estudos, buscaram-se alternativas capazes de propiciar um maior compartilhamento de riscos de demanda com o arrendatário, visando o interesse público tanto da justa remuneração da

Autoridade Portuária quanto a retomada das operações e consequente aproveitamento dos investimentos já realizados na área do SUA07.

3.10. Deve-se, ainda, reforçar que as alterações promovidas, no que diz respeito aos riscos de demanda identificados, decorrem, também, das contribuições advindas da audiência pública.

3.11. Deve-se reforçar que boa parte dos fatores de risco identificados podem ser considerados “binários”, ou seja, com apenas dois resultados possíveis quanto a materialização. Por exemplo, a conclusão do Trem II e sua respectiva partida é um risco que pode ou não se materializar, ou seja, não existe a hipótese de conclusão ou partida parcial da produção de coque no novo trem.

3.12. Noutro giro, entendeu-se necessário buscar a equalização da viabilidade do empreendimento na hipótese da não partida do trem II da RNEST, através de inclusão de cláusula específica na matriz de risco do contrato.

3.13. Assim, propõe-se ajuste na matriz de risco contratual para incluir exceção à regra de que o risco de demanda é alocado à Arrendatária. Conforme a redação proposta, a Arrendatária não é responsável no caso de não efetivação da demanda projetada, a partir do 6º (sexto) ano de contrato, decorrente especificamente da não partida da operação do conjunto de unidades Trem 2 da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), desde que comprovado impacto relevante na viabilidade econômico-financeira do negócio, situação em que o risco de demanda excedente será alocado ao Poder Concedente. Desse modo, tendo em vista o risco de demanda identificado, propõe-se compartilhar o excedente do risco de demanda verificado para com o Poder Concedente. A depender da entrada em operação do Trem II da RNEST, a modelagem permite que o excesso de risco de demanda seja compartilhado entre arrendatário e Poder Concedente, considerando-se, ainda, algumas hipóteses adicionais. A cláusula proposta é a seguinte:

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

(...)

13.1.19 Não efetivação da demanda projetada por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novos portos organizados ou novas instalações portuárias privadas, dentro ou fora da Área de Influência do Porto Organizado, exceto na hipótese prevista na Subcláusula 13.2.10;

(...)

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

(...)

13.2.10 Não efetivação da demanda projetada, a partir do 6º (sexto) ano de contrato, decorrente especificamente da não partida da operação do conjunto de unidades Trem 2 da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), desde que comprovado impacto relevante na viabilidade econômico-financeira do negócio, situação em que o risco de demanda excedente será alocado ao Poder Concedente.

13.2.11 Para efeitos do disposto na Subcláusula 13.2.10, será considerado como impacto relevante as alterações da receita da arrendatária que, em processo administrativo específico, demonstre-se a inviabilidade do empreendimento em termos de Valor Presente Líquido (VPL). Adicionalmente, a arrendatária deverá demonstrar, em conjunto ao pleito, a busca material na atração de outras cargas que não o coque de petróleo e o açúcar (carga geral).”

3.14. Nesse ponto, importante notar que o impacto deve ser relevante, ou seja, deve-se configurar uma situação em que, reiteradamente, o arrendatário não consiga atingir os mínimos contratuais exigidos, qual seja, a Movimentação Mínima Exigida contratualmente estabelecida. Adicionalmente, a hipótese do reequilíbrio econômico depende, necessariamente, no nexo de causalidade entre a operação da RNEST e a demanda do arrendatário. Aqui, apesar do prévio estabelecimento do nexo causal, deve-se analisar a situação do mercado no momento do pleito de reequilíbrio, a fim de verificar se, efetivamente, houvera alguma frustração da demanda que pudesse

acarretar na inviabilidade do empreendimento.

3.15. A análise do caso concreto se faz importante uma vez que o futuro arrendatário, mesmo com a frustração da demanda decorrente da não partida da operação do Trem II, pode vir a atrair outros mercados de granéis, tais como o da própria importação do coque de petróleo. Assim, faz-se necessária a análise do caso concreto na hipótese de materialização do pleito de reequilíbrio, a fim de avaliar as circunstâncias fáticas e o comportamento do mercado de granéis sólidos no Porto de Suape na ocasião do pleito.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Dessa forma, sugerimos ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias que, caso esteja de acordo com as diretrizes expostas nesta Nota Técnica/Ato Justificatório, submeta-os à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários para posterior encaminhamento à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros - SUAPE para conhecimento e adoção de providências necessárias.

À consideração superior,

Atenciosamente,

**ALESSANDRO R. DE L. PAULA MARQUES**  
Coordenador Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários

[1] Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 739.

[2] As licitações de arrendamento não têm caráter arrecadatório, vide a exigência de valor mínimo de outorga de R\$1,00 (um e real). Mas não há como desconsiderar o impacto da exigência da garantia de execução do possível lance a ser apresentado pelo proponentes.



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Rodrigues de L Paula Marques**, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários, em 01/03/2022, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5275464** e o código CRC **70082DCA**.



Referência: Processo nº 50000.012180/2020-01



SEI nº 5275464

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Leste - Bairro Zona Cívico-Administrativa  
Brasília/DF, CEP 70044-902

Telefone: 20298827 - [www.infraestrutura.gov.br](http://www.infraestrutura.gov.br)