

**MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS**

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 18/2023/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR

Brasília, 11 de abril de 2023.

**PROCESSO Nº 00045.001210/2014-11****INTERESSADO: SECRETARIA DE PORTOS - SEP/PR, TERMINAL MARÍTIMO DE PASSAGEIROS DO PORTO DE FORTALEZA**

Referência: Processo nº 00045.001210/2014-11.

Assunto: **Ato justificatório para a modelagem de projeto no âmbito do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação de área vinculada à Companhia Docas do Ceará – CDC, localizada no Porto Organizado do Mucuripe (Porto de Fortaleza), na cidade de Fortaleza, estado do Ceará, destinada à movimentação de passageiros e atividades de entretenimento, denominada TERMINAL MARÍTIMO DE PASSAGEIROS DE FORTALEZA – TMP FORTALEZA.**

**SUMÁRIO**

1. **OBJETIVO**
2. **INTRODUÇÃO**
3. **DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO**
4. **JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO - RDC**
5. **JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO - "MAIOR VALOR DE OUTORGA"**
6. **JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DA OUTORGA**
7. **DO PAGAMENTO DO VALOR DA OUTORGA**
8. **VALOR DE RESSARCIMENTO DA EMPRESA AUTORIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE DAS LICITAÇÕES**
9. **VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO**
10. **DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL - EVTEA PARA A ÁREA DE ARRENDAMENTO**
11. **DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEA'S DE MODELOS QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E INTRAPORTOS**
12. **CONSIDERAÇÃO DOS CENÁRIOS COMPETITIVOS NOS EVTEA'S**
13. **CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MACRO E COMPETIÇÃO**
14. **CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MICRO E COMPETIÇÃO**
15. **FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS**
16. **JUSTIFICAÇÃO DOS PREÇOS E TARIFAS UTILIZADOS NA ÁREA E SUA FUNDAMENTAÇÃO**
17. **JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO ESTABELECIMENTO DE "PREÇO TETO"**
18. **FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO**
19. **DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 8,84%**
20. **CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E ABERTURA DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO - SPE**
21. **DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS**
22. **DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL**
23. **JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS**
24. **DA ANÁLISE CONCORRENCIAL**
25. **DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS**
26. **CONCLUSÃO**

**1. DO OBJETIVO**

1.1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura da licitação de área vinculada à Companhia Docas do Ceará – CDC, localizada no Porto Organizado do Mucuripe (Porto de Fortaleza), na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, destinada à movimentação de passageiros e atividades de entretenimento, denominada Terminal Marítimo de Passageiros de Fortaleza – TMP Fortaleza, no âmbito do planejamento do Governo Federal, após a elaboração e apontamentos do **PARECER CONJUNTO n. 0004/2023/PFANTAQ/PGF/CONJUR-MPA/CGU/AGU**.

## 2. INTRODUÇÃO

2.1. Primeiramente, cabe lembrar que as políticas públicas constituem princípios, objetivos, metas e programas que orientam a atuação do Estado e dos agentes públicos e privados, e devendo ter, por finalidade, a eficiente alocação de recursos, com vistas à realização do interesse público.

2.2. Conforme Martins (2011), tais políticas podem ser intituladas políticas de Estado ou políticas de governo. As políticas públicas de Estado são emanadas do Poder Legislativo, por meio das leis. Por sua vez, as políticas exaradas pelo Poder Executivo, por meio de diversas espécies de programas, diretrizes e atos normativos, constituem as políticas de governo.

2.3. Ainda, de acordo com Martins:

*“As políticas de Estado são definidas por meio de Lei pelo Poder Legislativo, a fim de se obter perenidade. Naturalmente, o legislador constituinte também está apto a estabelecer esse tipo de política, o que em geral é feito através de disposições de caráter genérico que têm por escopo indicar os fins sociais a serem atingidos pelo Estado (normas programáticas).*

*Nessa esteira, cumpre ainda repisar o conceito de políticas de governo. São elas definidas pelo governante e têm como pano de fundo o cenário político, econômico e social que se apresenta durante um dado mandato eletivo. As políticas de governo podem ser fixadas por Lei ou por outro ato normativo (ex. Decreto), estando, contudo, sujeitas a modificações constantes ao longo do mandato. Trata-se, assim, do próprio programa de governo e deve refletir, na medida do possível, as promessas exaradas durante a campanha eleitoral.*

**As políticas públicas são traçadas diretamente pelo governante e sua equipe (Ministros de Estado, Secretários, etc.), sempre em observância às orientações emanadas pelo governante.**

*Em algumas circunstâncias, contudo, é possível haver políticas que reúnem ambas as características, como é o caso das leis resultantes de projeto de lei de conversão de medidas provisórias que, a um só tempo, realizam os objetivos do Estado e do governo. É o caso da Lei nº. 12.815/2013, resultante do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº. 595, de 6 de dezembro de 2012.*

*O Governo Federal editou a mencionada Medida Provisória no intuito de aprimorar os mecanismos de investimentos em infraestrutura e às melhorias operacionais nos principais portos brasileiros, conforme esclareceu sua exposição de motivos, in verbis:*

2. Os portos brasileiros são responsáveis por 95% (noventa e cinco por cento) do fluxo de comércio exterior do país, o que demonstra a importância estratégica do setor. **Para fazer frente às necessidades ensejadas pela expansão da economia brasileira, com ganhos de eficiência, propõe-se modelo baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo à expansão dos investimentos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada.**

3. Para a consecução dos objetivos do modelo, faz-se necessário retomar a capacidade de planejamento no setor portuário, redefinir competências institucionais da Secretaria de Portos e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

4. Além disso, é importante aprimorar o marco regulatório, a fim de garantir maior segurança jurídica e, sobretudo, maior competição no setor. Nesse sentido, a Medida Provisória proposta altera as Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e revoga as Leis nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, lançando novas bases para o desenvolvimento do setor portuário nacional, calcadas em regras claras e precisas, que promovam a participação da iniciativa privada com o Estado, da operação dos terminais portuários.

5. Propomos a adoção do conceito de concessão de uso de bem público para as instalações portuárias dentro do porto organizado, formalizado em contratos de concessão e de arrendamento. Adicionalmente, é proposta a adoção do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias fora do porto organizado. Serão dois regimes diferentes, um associado a uma infraestrutura pública (concessão e arrendamento) e outro a uma infraestrutura privada (autorização). [...]

7. O novo marco proposto elimina a distinção entre movimentação de carga própria e carga de terceiros como elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas. Nada obstante a

*existência de dois regimes – um dentro do porto e outro fora dele – a exploração dos portos organizados e instalações será por conta e risco dos investidores.*

*8. Além da reforma regulatória proposta, pretende-se também organizar o arranjo institucional do setor, mediante a definição de competências claras para a Secretaria de Portos da Presidência da República e para a ANTAQ. Propomos, nesse contexto, que as atividades típicas de agências reguladoras sejam exercidas pela ANTAQ, centralizando a realização das licitações e processos seletivos, assim como a fiscalização a todos os agentes do setor. Adicionalmente, a ANTAQ, observadas as diretrizes do poder concedente, poderá disciplinar a utilização, por qualquer interessado, de instalações portuárias arrendadas ou autorizadas, assegurada a remuneração adequada ao titular da autorização. [...]*

*14. Por fim, a proposta de Medida Provisória estabelece regras de direito intertemporal no capítulo destinado as disposições finais e transitórias, com vistas a garantir novos investimentos e conferir segurança jurídica aos contratos de arrendamento, contratos de adesão e aos termos de autorização.*

*15. Em relação à urgência da medida, cabe mencionar que se faz premente solução que permita a realização dos novos investimentos planejados para o setor e, por conseguinte, a expansão da economia e da competitividade do País.*

*16. Deve-se ressaltar ainda que, em relação aos arrendamentos, os procedimentos licitatórios poderão ser realizados sob o novo arcabouço legal ora proposto, com maior agilidade. Por outro lado, para os contratos de arrendamentos já vencidos e aqueles vincendos, é necessário diminuir imediatamente o tempo atualmente dispendido para realização de procedimentos licitatórios.*

*17. No que se refere à relevância da edição da Medida Provisória cumpre ressaltar que a redução do “Custo Brasil” no cenário internacional, a modicidade das tarifas e o aumento da eficiência das atividades desenvolvidas nos portos e instalações portuárias brasileiras dependem do aumento do volume de investimentos públicos e privados e da capacidade de que tais empreendimentos assegurem a ampliação da oferta a custos competitivos.” (GRIFO NOSSO)*

2.4. No cerne do novo arcabouço jurídico está a instituição de medidas, com vistas a assegurar a realização dos investimentos em infraestrutura portuária necessários a garantir a expansão da capacidade para fazer frente ao crescimento do setor. Nesse sentido, para a realização desses objetivos, o novo marco legal previu três mecanismos de implementação das políticas públicas estabelecidas pelo governo, a saber: i) novos arrendamentos, mediante a realização de procedimentos licitatórios; ii) instalação de novas instalações privadas e ampliação dos empreendimentos já existentes; e iii) prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.

2.5. Observa-se que, os referidos mecanismos, em especial os novos arrendamentos, denotam estratégias para a alavancagem de investimentos na ampliação da infraestrutura portuária, proporcionando maior eficiência operacional ao setor e reduzindo custos aos usuários.

2.6. No tocante aos novos arrendamentos, objeto desta Nota, foi anunciado em 2012 – primeiramente em 15 de agosto e, em segundo momento, em 6 de dezembro –, o módulo portuário do Plano de Investimentos em Logística (PIL - Portos), acompanhado pela edição da Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 e nº 38, de 14/3/2013.

2.7. Assim, o Governo Federal definiu os empreendimentos dentro dos portos marítimos organizados passíveis de serem licitados, incluindo novas áreas (*greenfields*), contratos de arrendamentos vencidos e, num primeiro momento, a vencer até 2017.

2.8. As justificativas das diretrizes e atos praticados pelo poder concedente e pela Agência Reguladora para a definição de modelagem dos arrendamentos se deram através dos seguintes atos:

2.8.1. Portaria SEP/PR nº 15, de 2013 – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional;

2.8.2. Portaria SEP/PR nº 38, 2013 – Divulgação de chamamento para empresas interessadas na elaboração de estudos para 159 áreas, com definição da modelagem a ser utilizada;

2.8.3. Portaria Conjunta SEP/PR-ANTAQ 91, de 2013 – Constituição de Comissão Mista, composta por quatro membros da SEP/PR e cinco membros da ANTAQ, com o objetivo de avaliar e selecionar os projetos e/ou estudos de viabilidade, os levantamentos e as investigações, referidos na Portaria SEP/PR 38/2013;

2.8.4. Ofício 178/2013-DG, de 2013 - Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), bem como as minutas de Edital e Contrato referentes ao primeiro bloco foram

aprovados por meio da Resolução 3.094/2013 - ANTAQ e encaminhados ao TCU. O Ofício 178/2013 referido foi complementado posteriormente pelos Ofícios n.º 38/2013-GAB, de 16/10/2013, e n.º 39/2013-GAB, de 17/10/2013;

2.8.5. Ofício 39/2013-GAB, de 2013 - enviou ao Tribunal de Contas da União as notas técnicas finais da Comissão Mista sobre análise feita após as Audiências Públicas 3 e 4/2013;

2.8.6. Acórdão nº 1.077/2015 TCU-Plenário, de 06 de maio de 2015, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP;

2.8.7. Acórdão nº 2.413/2015 TCU-Plenário, de 30 de setembro de 2015 - Aprovação Final pelo TCU da licitação de 8 áreas pelo critério de Maior Valor de Outorga.

2.9. A EPL promoveu as ações necessárias de modo que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA analisado por este Ato Justificatório representasse cabalmente a política pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasarão o procedimento licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, que tomará como base o Plano Básico de Implantação - PBI, aprovado pelo Poder Concedente, e o Projeto Executivo, aprovado pela Autoridade Portuária.

2.10. Nesse sentido, a responsabilidade pelo projeto efetivo caberá ao futuro licitante vencedor, quando serão exigidos o projeto executivo da obra e a respectiva ART do engenheiro responsável, em atendimento aos normativos da ANTAQ e do Sistema CREA/CONFEA. Ressalta-se que esse entendimento foi objeto de discussão com a área técnica do Tribunal de Contas da União - TCU, que entendeu e concordou com a metodologia utilizada.

2.11. Ainda em relação ao projeto a ser efetivamente implantando pelo licitante vencedor, ressalte-se que a [Comissão de Direito Comercial Internacional das Nações Unidas](#) - UNCITRAL recomenda que se licite o projeto total, mantendo a tecnologia constante nos estudos meramente referencial.

2.12. A partir deste formato, os interessados têm flexibilidade suficiente para oferecer suas propostas baseadas nas tecnologias que entendem como adequadas para operação do Terminal em questão. Em tal situação, o fato de cada um dos licitantes possuir seus próprios processos ou métodos incentiva sua participação no certame, e os métodos a serem propostos devem ser tecnicamente capazes de gerar a movimentação exigida pelo Edital.

2.13. Ressalte-se que os estudos em questão foram disponibilizados para os interessados através da Audiência Pública nº 05/202 promovida pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e que seu extrato de contribuições está disponível no site da Agência Reguladora.

2.14. Com o fito de prover maiores informações aos interessados na área, a fim de que suas propostas sejam as mais aderentes à realidade, na Seção do Edital que trata da Visita Técnica, deve ser incluída a possibilidade de realização de estudos e observações mais criteriosos, tais como batimetrias, sondagens do solo, dentre outros.

2.15. Conforme previsto na Instrução Normativa nº 81/2019-TCU, o Tribunal de Contas da União se manifestou sobre a modelagem proposta através do Acórdão nº 2593/2019-TCU-Plenário.

2.16. Por fim, foi emitido o Parecer Conjunto n. 0004/2023/PFANTAQ/PGF/CONJUR-MPA/CGU/AGU, cujos seguintes apontamentos foram:

38 .Diante disso, recomenda-se a atualização dos EVTEAs, de maneira que os valores apurados, sob o ponto de vista temporal, fiquem mais próximos da data de realização do leilão.

52. caso se mantenha a praxe administrativa e, conseqüentemente, se realize o leilão na B3, faz-se necessária a alteração do ato justificatório e, ainda, dos estudos de viabilidade, para incluir os custos decorrentes do pagamento à B3.

170. No cenário delineado, recomenda-se que tal circunstância seja enfrentada, juntando-se aos autos a justificativa da escolha, à luz das diretrizes do poder concedente, e procedendo-se às respectivas alterações nas minutas do edital da licitação e do instrumento contratual, se for o caso ( inclusive para eventualmente suprimir as menções à garantia de execução remanescentes, como as constantes do sumário, subcláusulas 18.4, 18.5, 23.6.1, 24.4.8 e Apêndice 1)

2.17. No que se refere ao §38, esta área técnica esclarece que o estudo do TMP - Fortaleza, SUPER 6481708 , tem data-base de abril/2019, tendo sido encaminhado para a ANTAQ para abertura do

procedimento de licitação em 08/11/2019. Entretanto, tendo em vista os impactos da Pandemia de COVID 19, o leilão n. 04/2019 foi cancelado, nos termos do Comunicado Relevante n. 02/2020, SUPER 2380062.

2.18. Convém esclarecer que, por causa da Pandemia, a temporada de cruzeiros 2020/2021 foi suspensa e a edição 2021/2022 foi retomada parcialmente, ou seja, o impacto da pandemia ainda estava evidente no contexto da atividade de movimentação de passageiros em 17/11/2022, quando o EVTEA do TMP - Fortaleza foi reencaminhado para a ANTAQ para abertura do edital de licitação do terminal.

2.19. Ademais, a temporada de 2022/2023 foi retomada, entretanto, os preços cobrados pelos terminais marítimos ainda estão passando por ajustes naturais de mercado. Sendo assim, eventual atualização dos estudos do TMP-Fortaleza considerando os dados vigentes pode provocar uma distorção do EVTEA, tendo em vista que as receitas e despesas estão passando por um reequilíbrio mercadológico natural e atualmente o que vem sendo praticado em termos de valores ainda não representaria a prática corrente de mercado dado o ainda vigente processo de recuperação do setor. Destaca-se que essa situação é mais evidente em terminais de passageiros, visto que no Brasil a movimentação se dá por temporadas, não se tendo ocupação uniforme ao longo do ano.

2.20. Há que se destacar que, em abril/2019, o setor estava em equilíbrio, portanto, a equação econômica e financeira do EVTEA do terminal estaria adequada para licitação, não havendo prejuízos em mantê-la sem atualizar com informações mais recentes, porém situações que refletem um momento de recuperação e reorganização dessa indústria. Em complemento, destaca-se que existe o BID do leilão, que possibilitará uma medição quantitativa da acurácia do estudo ao contexto econômico atual, o qual também irá capturar eventuais excedentes que não foram previamente contemplados na modelagem.

2.21. Nesse sentido, esta área técnica não tem óbice à continuidade da licitação do terminal com a data-base apresentada.

2.22. Quanto ao §52, informa-se que o TMP-Fortaleza deverá ser realizado em sessão conjunta com outros terminais com maior capacidade financeira de arcar com os custos da B3, portanto, o estudo não precisará ser atualizado para incluir os pagamentos à B3, uma vez que estes serão suportados por outros projetos que terão leilão na mesma sessão. Tal feito já ocorreu em outras rodadas de leilão com vários terminais.

2.23. Com relação ao §170, foi incluído no ato justificatório a motivação para a não exigência da garantia de execução.

### 3. DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

3.1. A área a que se refere esse Ato Justificatório é uma instalação portuária destinada à movimentação de passageiros e atividades de entretenimento, localizada no Porto Organizado do Mucuripe (Porto de Fortaleza), na cidade de Fortaleza, estado do Ceará, denominada área Terminal Marítimo de Passageiros de Fortaleza – TMP Fortaleza no âmbito do planejamento do Governo Federal.

3.2. A área denominada TMP Fortaleza, destinada a um futuro arrendamento está localizada na Praia Mansa, na extremidade norte do Porto de Fortaleza, na ponta da enseada de mesmo nome. A via de acesso para veículos ao TMP **Fortaleza** é totalmente independente da atual entrada do porto, margeando o molhe de abrigo (molhe do Titan), com acesso a ônibus, caminhões de abastecimento ao TMP Fortaleza, veículos leves e deverá contar, também, com calçada para pedestres quando esta via estiver concluída, uma vez que a Companhia Docas do Ceará – CDC aguarda a conclusão das avenidas de acesso ao terminal por parte da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

3.3. Em adição, o Porto de Fortaleza está conectado com sua área de influência majoritariamente por meio de rodovias. As rodovias CE-085, BR-222, BR-020, CE-065, CE-060, BR-116 e CE-040 se distribuem radialmente a partir de Fortaleza e permitem que o Porto se conecte com os municípios a oeste, sul e leste da capital. Em complemento, existe o acesso aquaviário composto de um canal de acesso, duas bacias de evolução e cinco áreas de fundeio e o acesso ferroviário realizado pela malha da Transnordestina Logística S.A. e está interligado à rede nacional de ferrovias.

3.4. A futura área de arrendamento TMP Fortaleza será utilizada para exploração de empreendimento voltados à movimentação de passageiros e atividades de entretenimento. Possui estrutura composta pelo terminal marítimo de passageiros, estacionamento e vias de acesso, sendo concebida não só para a receptividade e a movimentação de cruzeiristas, mas com uma funcionalidade multiuso, capaz de abrigar eventos como workshops, seminários e espetáculos culturais.

- 3.5. Concebido pela Companhia Docas do Ceará em 2014 para a Copa do Mundo e utilizando os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal, sua construção se deu com as seguintes coordenadas UTM: E 9.590.535,5 e N 558.373,0.
- 3.6. O TMP Fortaleza foi dividido em três segmentos, que juntos totalizam uma extensão de aproximadamente 350 (trezentos e cinquenta) metros com um berço público de atracação. O berço do cais foi dimensionado para o recebimento de navios com Tonelagem de Porte Bruto – TPB igual a 70.000 (setenta mil) operações de portêiner e guindastes Mobile Harbour Crane – MHC (Guindaste Móvel Portuário).
- 3.7. Entre o cais e a retro área, foi projetada uma laje de transição para evitar recalques diferenciais entre a estrutura e o pavimento. A Pavimentação do pátio é composta de blocos intertravados de concreto equivalente à aplicada no restante do porto.
- 3.8. A estrutura do cais é composta por um sistema de contenção e aterro, sendo a frontal feita através de um pranchado constituído de estacas, pranchas e tubos metálicos denominado de “*comb-wall*”. As estacas metálicas com preenchimento de concreto são de diâmetro 1016 mm (mil e dezesseis milímetros) e espessura 12,7 mm (doze inteiros e sete décimos de milímetros), e as estacas pranchas são do tipo AZ18.
- 3.9. As demais estacas metálicas também serão preenchidas com concreto e serão de diâmetro 1016 mm (mil e dezesseis milímetros) e espessura 8 mm (oito milímetros). Longitudinalmente, sobre as estacas, há uma viga em concreto moldado in loco que apoiará o trilho do portêiner, cabeços de amarração, defensas e caixa de passagem dos cabos.
- 3.10. O nível superior adotado para o cais é de +5,00m ZDHN e foi previsto no cais um caimento de 0,5% (cinco décimos por cento) para a retro área. A cota de dragagem é de -13,0m ZDHN.
- 3.11. O empreendimento é composto pelas seguintes estruturas:
- 3.11.1. Berço de atracação de uso público/compartilhado, com 349,98 (trezentos e quarenta e nove inteiros e noventa e oito centésimos) metros de comprimento, 50 (cinquenta) metros de largura da faixa do cais e 12,7 (doze inteiros e sete décimos) metros de profundidade. Ou seja, devidamente adequado para receber os navios de cruzeiro previstos para atracar em Fortaleza;
- 3.11.2. Edificação do terminal marítimo de passageiros, que apresenta dois pavimentos, com área construída de 5.218,43 (cinco mil, duzentos e dezoito inteiros e quarenta e três centésimos) m<sup>2</sup> e estacionamento/vias com área de 22.421,66 (vinte e dois mil, quatrocentos e vinte e um metros e sessenta e seis centésimos) m<sup>2</sup>, sendo o estacionamento suficiente para acolher a movimentação dos carros, ônibus e vans, atendendo aos passageiros e usuários das áreas de entretenimento. Essa área é identificada no PDZ como FOR40.
- 3.11.3. Área de acesso para recepção de passageiros situada entre o berço de atracação 106 e a edificação do terminal, totalizando 3.655,94 m<sup>2</sup>, identificada no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Fortaleza como FOR 41.
- 3.11.4. Via de acesso para veículos ao terminal marítimo de passageiros é totalmente independente da atual entrada do porto, margeando o molhe de abrigo (molhe do Titan), com acesso a ônibus, caminhões de abastecimento ao TMP, veículos leves e deverá contar, também, com calçada para pedestres quando esta via estiver concluída, uma vez que a CDC aguarda a conclusão das avenidas de acesso ao terminal por parte da Prefeitura;
- 3.11.5. Ambientes de entretenimento, integrados ao terminal marítimo de passageiros são planejadas para não interferir na operação de embarque e desembarque dos passageiros, tripulação e de bagagens.
- 3.12. Diante da apresentação das estruturas que compõem o empreendimento, a área total prevista para o arrendamento é de 31.296,03 m<sup>2</sup>, quando somadas as áreas da edificação do terminal, estacionamento e vias de acesso (FO 40), e a área de acesso para recepção de passageiros (FOR41), identificadas conforme figura a seguir.



Figura 01 - Área de arrendamento TMP Fortaleza – Porto de Fortaleza.

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

3.13. Atualmente, o terminal opera apenas com passageiros, sendo a segurança a cargo da guarda portuária da CDC. Já quando se trata de passageiros ou bagagens de origens ou destinos internacionais, a fiscalização ocorre por meio de procedimentos da alfândega local. Em complemento, o espaço público remanescente da Praia Mansa, pertencente à polígono do Porto do Mucuripe, não faz parte do TMP Fortaleza, mas disponibilizará, tanto aos usuários do terminal quanto aos visitantes da cidade, uma área de lazer e contemplação.

3.14. A área do TMP Fortaleza é caracterizada como *brownfield*, ou seja, já possui infraestrutura permanente dentro da área, portanto, o empreendimento será executado sobre terreno operacionalmente em atividade. Os bens não operacionais (edificações, pavimentação e outros) poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário da área.

3.15. Todos os ativos apontados na “Seção E, Financeiro – Ativos Existentes” do EVTEA serão disponibilizados na situação de conservação em que se encontram, cabendo ao concessionário realizar os investimentos necessários para adequada operação, bem como em suas melhorias.

3.16. Também foi considerado como premissa do estudo, para fins de análise econômico-financeira no estudo, que todos os investimentos previstos no CAPEX e na indenização dos ativos existentes localizados na área do arrendamento, serão reversíveis a Autoridade Portuária ao final do contrato de arrendamento.

3.17. Caberá também ao futuro arrendatário realizar os investimentos mínimos previstos no estudo para desenvolvimento do Terminal. Em adição, grande parte dos equipamentos necessários à operação do TMP Fortaleza já existe no terminal. São estes os equipamentos de inspeção não intrusiva de bagagens (equipamentos de raios-x para bagagem e para as bagagens de mão), os portais detectores de metais, os scanners corporais, o equipamento contra incêndio, o equipamento da enfermaria, os conjuntos de mesas e cadeiras e as placas e monitores de sinalização. Além destes, parte do sistema de segurança (sistema de CFTV e Acesso) será fornecida pela Autoridade Portuária.

3.18. Os investimentos novos a serem realizados para a operação do TMP Fortaleza se resumem à compra de carrinhos de bagagem e armários tipo *locker* que computam um valor de R\$ 104.210,00 (data-base abril/2019), conforme detalhado na Seção C – Engenharia. Em adição, estima-se um investimento de R\$ 1.949.257,64 (data-base abril/2019) para deixar os investimentos não funcionais operacionais novamente, conforme apresentado na Seção C – Engenharia.

3.19. A seguir, segue um resumo dos resultados-chave do modelo, como receita bruta global, investimentos, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL):

Receita Bruta Global	R\$ 100.955 k
Investimento Total	R\$ 3.191 k
Despesa Operacional Total	R\$ 76.819 k
Movimentação Total (passageiros)	824.9 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 39.7 k
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	8,84%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0

Tabela 01 - Principais resultados do projeto TMP Fortaleza.

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

3.20. Destaca-se que o prazo contratual previsto para a área de arrendamento é de 25 (vinte e cinco) anos, com celebração de contrato e início das operações previstas para 2023. Ressalta-se que o mesmo será firmado de forma que comportasse de maneira adequada a realização dos investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas sejam elas fixas e/ou variáveis.

3.21. As principais variáveis estabelecidas foram determinadas em cumprimento ao Acórdão n.º 1.077/2015/TCU-Plenário, referendando o estudo TMP Fortaleza à data base 04/2019.

3.22. As atividades desenvolvidas na área de arrendamento TMP Fortaleza estão alinhadas às definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto Organizado de Fortaleza aprovado pela Portaria MInfra nº 1.498, de 10 de dezembro de 2021, alterado por aprovação da Portaria MInfra nº 611, de 24 de maio de 2022.

3.23. Ainda no que se refere às características gerais do empreendimento, informa-se que durante o processo de atualização dos estudos e em todas as suas fases (elaboração, pré audiência pública, pós audiência pública, pré análise TCU, pós análise do TCU), sempre foram/serão realizadas pesquisas gerais (jurídicas, regulatórias, etc.) junto à Autoridade Portuária, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e demais órgãos competentes, conforme o caso, para identificação de possíveis litígios judiciais ou outras alterações que possam impactar no andamento da licitação.

#### 4. JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC

4.1. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo §1º do art. 6º da Lei Federal nº 12.815, de 2013.

"...

*Art. 6.º Nas Licitações dos Contratos de Concessão e Arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no Edital, na forma do regulamento.*

*§ 1.º As licitações de que trata este artigo poderão ser realizadas na modalidade Leilão, conforme regulamento.*



..."

4.2. Nesse sentido, tendo em vista que a Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, é aplicada subsidiariamente às licitações de arrendamento de instalação portuária, conforme previsão do art. 66 da Lei Federal n.º 12.815, de 2013, deverá ser previsto que o leilão se dará por meio da apresentação de lances públicos pelas licitantes.

"...

*Art. 66. Aplica-se subsidiariamente às Licitações de Concessão de Porto Organizado e de Arrendamento de instalação portuária o disposto nas Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 8.666, de 21 de junho de 1993.*

..."

4.3. A apresentação de lances públicos encontra respaldo no inciso I do art. 17 da Lei Federal nº 12.462, de 2011, favorecendo maior competitividade ao certame e a maior vantagem às ofertas pelo arrendamento das instalações portuárias licitadas.

"...

*Art. 17. O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte:*

*I - No modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado.*

..."

4.4. A adoção da modalidade de leilão com apresentação de lances públicos está em linha com os recentes processos de concessão de serviços públicos promovidos pela União, a exemplo dos últimos 50 leilões de terminais portuários realizados desde 2013 promovidas pela União.

4.5. Importante descrever, mesmo que de forma breve, a dinâmica dos lances públicos.

4.6. No cumprimento das etapas dos leilões, os proponentes deverão apresentar 3 (três) volumes de documentos, quais sejam:

4.6.1. 1º volume contendo declarações preliminares, documentos de representação e a garantia de proposta;

4.6.2. 2º volume contendo a proposta pelo arrendamento; e

4.6.3. 3º volume contendo os documentos de habilitação.

4.7. Na sessão pública, o diretor irá solicitar à Comissão Especial de Licitação da ANTAQ os volumes de número 2, que deverá conter a proposta pelo arrendamento, para sua abertura. Após, o diretor dirá à viva voz o valor da proposta, que corresponderá ao valor de outorga.

4.8. Existindo duas ou mais propostas, ocorrerá a sessão de propostas à viva-voz, sendo que estarão aptas a participar desta etapa as proponentes que estejam entre as 3 (três) maiores propostas daquele arrendamento e/ou as proponentes cujo valor da proposta seja igual ou superior a 90% do valor do maior valor de outorga do respectivo arrendamento.

4.9. Importante mencionar que na fase à viva-voz as propostas deverão sempre superar a própria proposta anterior e nunca ser de valor idêntico a outra proposta.

4.9.1. O arranjo acima descrito para a etapa em viva-voz é extremamente vantajoso para a administração pública, pois:

4.9.2. Considerando a diferença mínima entre as propostas escritas, os proponentes ganham uma nova chance para vencer a disputa promovendo uma maior concorrência e igualdade entre os competidores; e

4.9.3. Considerando que a proposta em viva-voz deve ser superior à proposta escrita e superior à proposta da licitante concorrente, ocorrerá, conseqüentemente, a elevação do Valor de Outorga final.

4.10. Em outro ponto, caso ocorra empate das propostas escritas, e não sendo efetuadas as propostas à viva-voz, a classificação será definida através de sorteio promovido pelo diretor da sessão, observado o disposto na legislação concernente.

4.11. O leilão ANTAQ nº 07/2016, que teve como objeto o arrendamento da área STM04 localizada no Porto Organizado de Santarém/PA, é um exemplo de sucesso da dinâmica indicada. Naquela ocasião, a fase à viva voz contou com 28 (vinte e oito) lances. Considerando o valor da proposta inicial, houve um ganho de 62% (ágio em viva voz) para o valor de outorga, conforme indicado na tabela abaixo:

Empresa	Valor Inicial Ofertado	Posição Inicial	Valor Final Ofertado em Viva-Voz	Posição Final	Aumento
Consórcio Porto Santarém	R\$11.223.076,14	1º	R\$18.200.000,00	1º	62%
Aba Infra-Estrutura e Logística Ltda.	R\$5.700.000,00	3º	R\$18.000.000,00	2º	215%
Distribuidora Equador de Produtos de Petróleo Ltda.	R\$10.050.000,00	2º	R\$15.400.000,00	3º	53%

Tabela 02 - Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: EVTEA - EPL, 2018.

4.12. Destacam-se os seguintes pontos a partir dos dados apresentados:

4.12.1. O valor final ofertado em viva-voz do vencedor foi 62% superior ao primeiro valor por ele apresentado; e

4.12.2. O terceiro colocado na apresentação de propostas iniciais pôde disputar a área ofertando um valor que quase lhe garantiu a vitória, apenas 1,09% inferior ao lance vencedor e 215% do valor ofertado por ele inicialmente.

4.13. Assim, justifica-se a dinâmica acima indicada.

4.14. Ademais, com base na disposição constante do art. 27 da Lei Federal nº 12.462, de 2011, o leilão prevê fase recursal única, que sucede a fase de habilitação do vencedor do certame.

"...

*Art. 27. Salvo no caso de inversão de fases, o procedimento licitatório terá uma fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor.*

..."

4.15. A medida, também autorizada por meio do art. 14 do Decreto Federal n.º 8.033, de 2013, imprime maior eficiência no curso do processo licitatório, uma vez que concentra em uma única fase a análise de todos os recursos relacionados a fase de classificação e habilitação.

"...

*Art. 14. O procedimento licitatório terá fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor, exceto na hipótese de inversão de fases.*

..."

4.16. Da mesma sorte, com a fase recursal única, é reduzido o número de recursos a serem analisados pela Comissão de Licitação, uma vez que tais recursos serão voltados apenas ao proponente vencedor. De outro lado, sob o aspecto dos licitantes, a fase recursal não representa qualquer tipo de cerceamento de defesa, na medida em que, nesta fase, admite-se a apresentação de recursos relacionados a fase de apresentação de proposta e de habilitação.

4.17. Ainda no tocante ao regime de execução das licitações do PIL-PORTOS, o Poder Concedente optou pela hipótese do inciso V do art. 8º da Lei nº 12.462, de 2011, denominado "contratação integrada", o qual prevê a transferência do encargo da elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a execução das obras e dos serviços de engenharia ao vencedor do certame.

"...

*Art. 8.º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:*

*V - Contratação integrada.*

..."

4.18. A definição dessa diretriz teve como motivação a alteração da alocação de riscos de projeto, já que, em decorrência da atribuição ao próprio licitante de apresentar a melhor solução para o atendimento dos fins esperados, estima-se a supressão de eventuais aditivos de reequilíbrio ao contrato de arrendamento, o que é peculiar ao regime geral de licitações. É o que se busca evitar no Regime Diferenciado de Contratação - RDC.

## 5. JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO - "MAIOR VALOR DE OUTORGA"

5.1. A Lei nº 12.815, de 2013, estabelece, no *caput* do seu art. 6º, os critérios de julgamento que poderão ser utilizados nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, nos seguintes termos:

"...

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

..."

5.2. Desse modo, o dispositivo legal em questão não oferece nenhum impedimento para a adoção de qualquer outro critério de julgamento, desde que esteja previsto no Edital de Licitação e que tenha previsão em regulamento.

5.3. Por sua vez, o Decreto nº 8.033, de 2013, vai mais longe e prevê explicitamente no inciso VII do art. 9º o "maior valor de outorga" como critério de julgamento do certame licitatório.

5.4. A inserção do critério de "maior valor de outorga" como uma das possibilidades legais traz mais flexibilidade ao poder público para modelar as licitações do setor portuário, cujos mercados são bastante diversos (granéis, contêineres, carga geral; monopolistas, oligopolistas; verticalizados ou não; etc.).

5.5. Ademais, o fato de o critério de "maior valor de outorga" já ter sido utilizado em grande parte das licitações do setor portuário, facilita identificar eventuais falhas que poderiam ensejar judicialização do certame licitatório, ou até possíveis problemas que resultariam em pedidos de reequilíbrios contratuais por parte do futuro arrendatário, em desfavor do poder público.

5.6. Em suma, a possibilidade de adoção do critério de "maior valor de outorga" permite ampla liberdade para a proposição de modelagem adequada às especificidades de cada arrendamento. Isso é importante pois a adoção de critérios de licitação inadequados pode produzir resultados ineficientes do ponto de vista alocativo, gerando leilões que não resulta a melhor destinação possível para os escassos ativos portuários. Em situações como estas, não há forma mais eficiente de se realizar a escolha do melhor operador para um determinado ativo público que adjudicar àquele que se dispõe a pagar mais pelo ativo.

5.7. Além disso, o "maior valor de outorga" é um critério de julgamento de licitação costumeiramente utilizado na maioria dos países (desenvolvidos e em desenvolvimento), o que traz maior atratividade para investidores por ser de conhecimento pleno do mercado. Ademais, o critério em questão tem ampla aplicação nos setores aeroportuário, rodoviário (leilões anteriores a 2013) e de energia (petróleo).

5.8. Do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados nos itens acima justificam e motivam a utilização do critério de "maior valor de outorga" no arrendamento em questão.

## 6. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DA OUTORGA

6.1. Como já dito, o "maior valor de outorga", critério de julgamento previsto no inciso VII do art. 9º do Decreto nº 8.033, de 2013, tem sido o critério adotado pelo Poder Concedente, em face de sua vantajosidade, demonstrada anteriormente.

6.2. O parcelamento do pagamento do valor da outorga proposto pela proponente vencedora é uma estratégia adotada pelo Poder Concedente assegurada no inciso II do art. 16 da Lei nº 12.815, de 2013, para atrair interessados, uma vez que este mecanismo impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

6.3. A outorga ofertada pela proponente vencedora deverá ser paga em 6 (seis) parcelas, sendo a primeira no valor de 25% (vinte e cinco por cento) a ser paga de forma prévia a assinatura do contrato e as demais em cinco parcelas, de igual valor, pagas anualmente.

## 7. DO PAGAMENTO DO VALOR DE OUTORGA

7.1. Conforme previsto no art. 3 da Lei nº 12.815, de 2013, a exploração dos Portos Organizados e instalações portuárias brasileiras devem ter como objetivo o aumento de competitividade e do desenvolvimento do País, sempre seguindo as diretrizes de expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura, assim como o estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos Portos.

7.2. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do TMP Fortaleza deverá ser pago à Companhia Docas do Ceará – CDC, sendo este recurso considerado como receita portuária.

7.3. Ressalte-se que a diretriz de pagamento de outorga (BID) às Autoridades Portuárias foi estabelecida com o objetivo de fortalecer as infraestruturas portuárias através da geração de receitas para investimentos e que o instrumento em questão já foi analisado pelo mercado, através de consultas e audiências públicas, e pelo Tribunal de Contas da União - TCU nos leilões de arrendamentos portuários que precederam o presente projeto.

## 8. VALOR DE RESSARCIMENTO DA EMPRESA AUTORIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE DAS LICITAÇÕES

8.1. Não há previsão de ressarcimento de estudos para o EVTEA do TMP Fortaleza.

## 9. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

9.1. Não há previsão de pagamento de custos referentes ao leilão do TMP Fortaleza, uma vez que o mesmo deverá ser realizado nas dependências da ANTAQ.

## 10. DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL - EVTEA PARA A ÁREA DE ARRENDAMENTO

10.1. Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA de arrendamentos portuários objetivam a avaliação de empreendimentos e servem de base para abertura de procedimentos licitatórios. Em linhas gerais, busca-se identificar a estimativa inicial de valores remuneratórios pela exploração do ativo para abertura de licitação, considerando-se, para tanto, diversas variáveis de ordem jurídica, técnica, operacional, econômica, financeira, contábil, tributária e ambiental.

10.2. Desse modo, nos estudos foram definidos os valores, prazos e demais parâmetros referentes ao empreendimento, necessários para subsidiar a abertura de procedimento licitatório, com vistas a propiciar remuneração adequada à Autoridade Portuária, bem como permitir retorno adequado aos possíveis investidores.

10.3. As primeiras versões dos estudos para embasar a abertura de procedimentos licitatórios foram elaboradas em 2013 pelas empresas Merco Shipping Marítima LTDA, Agência Porto Consultoria e CEFTRU/UNB, sendo esta última selecionada para ser utilizada como base para embasar a abertura dos procedimentos licitatórios.

10.4. A partir desses estudos foi realizada a Audiência Pública n.º 01/2016/ANTAQ, realizada em 31/05/2016 no Auditório do Terminal Marítimo de Passageiros - Av. Vicente de Castro, s/n.º, Mucuripe, Fortaleza - CE.

10.5. Já em 26/09/2017, através do Ofício n.º 186/2017/AECI, SEI (0586024), o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, submete os estudos para análise do Tribunal de Contas da União - TCU, contudo, sua análise por parte daquela corte de contas foi descontinuada, considerando a sinalização do mercado de que não haveriam interessados na licitação do terminal.

10.6. Já em 2019, considerando a necessidade de dar destinação adequada ao ativo público existente, a Secretaria Nacional de Portos optou por elaborar um novo estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, EVTEA, considerando as premissas avaliadas em Audiência Pública, promovendo atualizações e ajustes no modelo de operação do terminal, considerando as características mais atuais do mercado de cruzeiros brasileiro.

10.7. Já em 2022, uma nova atualização surgiu de forma a dar destinação adequada ao ativo público existente após o cenário evidenciado pela COVID-19.

10.8. De maneira geral, o processo de atualização desses estudos consiste na revisão das informações e premissas anteriormente adotadas, em especial as seguintes verificações:

- a) Atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a ser licitada.
- b) Atualização da situação atual da área, tais como: dimensão da área, *layout*, tipo de carga, acessos, inventários de bens existentes, operação etc.
- c) Atualização das premissas operacionais do estudo: demanda, preços, custos, investimentos, capacidade, câmbio, impostos, valor de arrendamento, licenciamento

ambiental etc.;

d) Incorporação de determinações/contribuições de órgãos intervenientes ocorridas nas primeiras rodadas de leilões portuários, tais como: TCU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, entre outros; e

e) Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

10.9. No tocante aos procedimentos de execução dos estudos, oportuno mencionar que são adotados os regramentos e normativos que estabelecem as diretrizes para elaboração de projeto de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento do Setor Portuário para o Complexo Portuário de Fortaleza, a seguir especificado:

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de julho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária — PNLP (2017)	Planejamento setorial
Plano Mestre do Complexo Portuário do Porto de Fortaleza (2015 e 2020)	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento — PDZ do Porto de Fortaleza (2021)	Planejamento setorial
Regulamento de Exploração Portuária-REP (2019)	Planejamento setorial
Comex Stat — MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2019)	Planejamento setorial

Tabela 03 - Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas localizadas no Porto de Maceió.

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

## 11. DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEA'S DE MODELOS QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E INTRAPORTOS

11.1. Para discorrer sobre esse tema, far-se-á referência à Nota Técnica - Competição, a qual foi encaminhada ao Tribunal de Contas da União em resposta ao item 9.1.4 do Acórdão nº 3661/2013:

"...

*9.1.4. finalização dos estudos determinados pelo acórdão 2.896/2009 – Plenário e incorporação dos estudos de concorrência inter e intraportos na modelagem dos terminais, em observância ao art. 7º, inciso III, da Lei 8.987/1995, ao art. 3º, caput e inciso V, da Lei 12.815/2013, com vistas à promoção da modicidade tarifária, em respeito ao art. 6º, caput e §1º, da Lei 8.987/1995, e ao art. 3º, inciso II, da Lei 12.815/2013;*

..."

11.2. De início, vale destacar que previamente à elaboração dos estudos, foi realizada a avaliação do cenário competitivo atual, tendo sido o estudo sobre competição realizado conjuntamente com o estudo de demanda, refletindo o entendimento de que a análise de competição é parte fundamental e indissociável da projeção da demanda portuária.

11.3. Os arrendamentos promovidos através do Programa Avançar Parcerias ampliam significativamente a capacidade nos principais Portos brasileiros e viabiliza novas rotas de escoamento para fomentar a competição no mercado. Em paralelo, as estratégias competitivas de Leilão fomentam a competição pelo mercado, melhorando a seleção dos operadores portuários.

## 12. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CENÁRIOS COMPETITIVOS NOS EVTEA'S

12.1. As projeções de demanda foram estruturadas a partir de duas etapas, refletindo dois grandes blocos de avaliação competitiva, são elas: (i) análise de demanda macro e (ii) análise de demanda micro

12.2. Na análise de demanda macro, busca-se identificar como as cargas produzidas e consumidas no país são escoadas pelos Portos brasileiros. Esse cenário corresponde à competição interportuária.

12.3. Para a demanda micro, busca-se identificar como as cargas destinadas a um Complexo Portuário são distribuídas entre os terminais existentes. Esse cenário corresponde à competição intraportuária.

12.4. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimar a demanda potencial relativa à área TMP Fortaleza, serviram de base as projeções realizadas pelos seguintes estudos:

12.4.1. Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2019), Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2016); e

12.4.2. Plano Mestre do Complexo Portuário de Fortaleza – (2015 e 2020).

12.5. Em âmbito nacional, esses estudos são os instrumentos oficiais de planejamento do Setor Portuário, indicativos para atração de investimentos e identificação de oportunidades, possibilitando a participação da sociedade no desenvolvimento dos Portos e da sua relação com as cidades e o meio ambiente, bem como proporcionando a integração com as políticas de expansão da infraestrutura nacional de transportes e a racionalização da utilização de recursos públicos.

### 13. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MACRO E COMPETIÇÃO

#### • Análise do Mercado de Cruzeiros Marítimos

13.1. No mercado internacional de cruzeiros marítimos, tem-se observado um forte crescimento desde quando o setor começou a contabilizar os números de passageiros. Dados da *Cruise Lines International Association* – CLIA (2017) demonstram que, de 1999 a 2009, a demanda para cruzeiros em todo o mundo quase dobrou, de 8.590.000 (oito milhões, quinhentos e noventa mil) passageiros para 16.930.000 (dezesseis milhões, novecentos e trinta mil), revelando um crescimento de 97% (noventa e sete por cento).

13.2. No ano de 2011, o número de passageiros de cruzeiros marítimos no mundo chegou a ultrapassar a marca de 20 (vinte) milhões. Em 2014, a frota dos armadores associados à CLIA, contou com mais de 400 (quatrocentos) navios transatlânticos, transportando mais de 22 (vinte e dois) milhões de passageiros. A CLIA conta, atualmente (2019), com 272 (duzentos e setenta e dois) navios operacionais, com mais 18 (dezoito) novos navios a serem lançados até o ano de 2020.

13.3. A figura a seguir mostra o crescimento de 2009 a 2018, que passou de 17,8 (dezessete inteiros e oito décimos) milhões para 28,5 (vinte e oito inteiros e cinco décimos) milhões de passageiros, como uma taxa média de crescimento de 5,37% (cinco inteiros e trinta e sete centésimos por cento) ao ano:

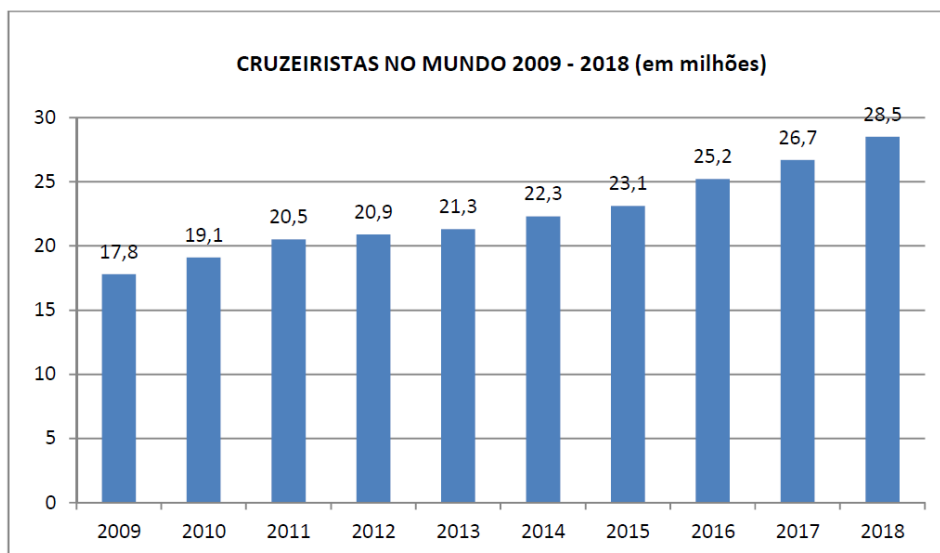


Figura 02 - Número de cruzeiristas no mundo 2009 - 2018.

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.4. O setor de cruzeiros marítimos no Brasil também passou por um período de crescimento exponencial na década passada. Observou-se um aumento considerável no número de navios e cruzeiristas entre as temporadas de 2004/2005 e 2009/2010, demonstrada pelo crescimento continuado tanto no número de navios, quanto no número de cruzeiristas.

13.5. Destaca-se, especialmente, o crescimento de 38% (trinta e oito por cento) da temporada 2008/2009 para 2009/2010 no número de passageiros, alcançando mais de 700.000 (setecentos mil). Desse período de expansão, ressalta-se, também, o aumento de 200% (duzentos por cento) no número de navios e 417% (quatrocentos e dezessete por cento) no número de passageiros.

13.6. A partir da temporada 2010/2011, observa-se uma tendência de estabilização desse mercado, quando se nota índices de crescimento mais modestos. De 2010/2011 para 2011/2012, o número de cruzeiristas cresceu apenas 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), dando os primeiros sinais que o setor estava entrando numa fase menos positiva.

13.7. As temporadas de 2012/13 a 2016/17 registraram uma queda elevada no número de cruzeiristas de 53% (cinquenta e três por cento), comparadas à temporada de 2011/12.

13.8. A partir da temporada 2017/18, começou a recuperação do setor, com 418.504 (quatrocentos e dezoito mil, quinhentos e quatro) cruzeiristas registrados. Conforme informações preliminares da CLIA Brasil, a temporada 2018/19 deve terminar com cerca de 500.000 (quinhentos mil) cruzeiristas, um aumento de quase 40% (quarenta por cento) em relação à temporada 2016/17.

13.9. A figura a seguir mostra a evolução de cruzeiristas de 2004/05 a 2018/19 (estimado):

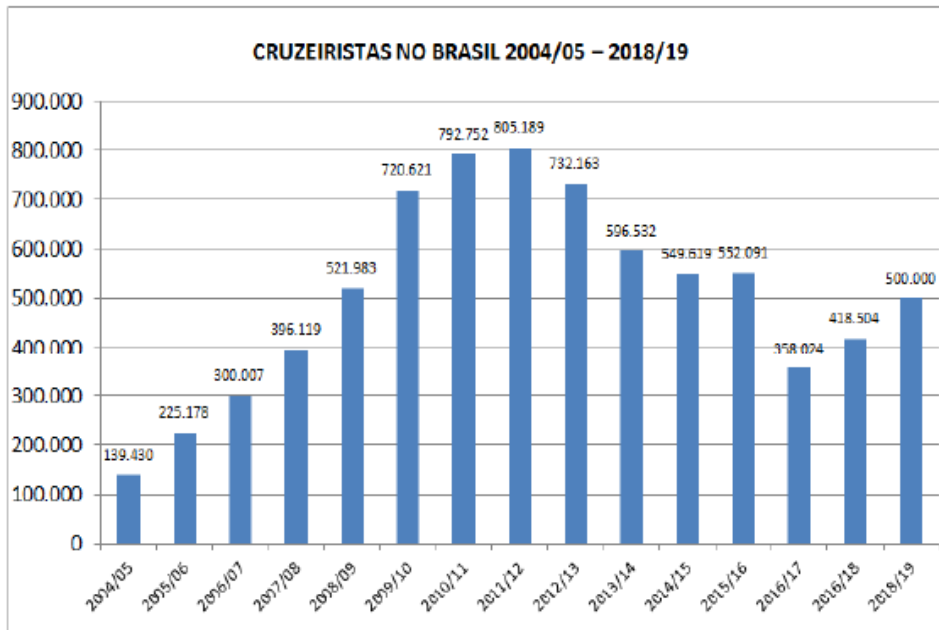


Figura 03 - Número de cruzeiristas na costa brasileira 2004 - 2019.

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.10. Observou-se, também, um decréscimo no número de navios de cabotagem em relação à temporada de 2010/2011 (20 - vinte - navios). A partir da temporada 2016/2017, o Brasil contou apenas com 7 (sete) navios na sua costa, uma redução de 65% (sessenta e cinco por cento), como demonstra a figura a seguir:

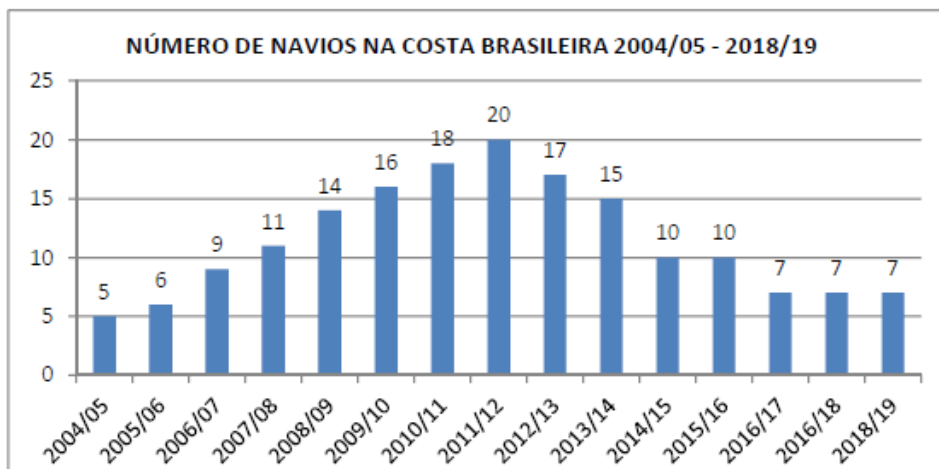


Figura 04 - Número de navios de cabotagem na costa brasileira 2004 - 2019.

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.11. A última temporada de cruzeiros marítimos com dados analisados foi de 2017/2018, quando 418.504 (quatrocentos e dezoito mil, quinhentos e quatro) cruzeiristas aproveitaram destinos turísticos como Rio de Janeiro, Búzios, Salvador, Ilha Grande, Ilhabela, Ilhéus, Recife, Maceió, Angra dos Reis, Porto Belo, Cabo Frio e Fortaleza em 124 (cento e vinte e quatro) cruzeiros realizados. Os roteiros tinham duração mínima de três e máxima de vinte noites.

13.12. Constata-se uma redução no interesse dos armadores internacionais no Brasil a partir da 2016/17; apenas três empresas ofereceram pacotes de cabotagem na costa brasileira: Costa Cruzeiros, MSC Cruzeiros e a Pullmantur, em parceria com a CVC. A Royal Caribbean, seguindo os exemplos da Aida Cruises e Ibero Cruzeiros, deixou de operar em águas brasileiras. Depois de uma temporada de teste, a Norwegian Cruise Lines – NCL também sinalizou que não continuará operando em águas brasileiras.

13.13. Nota-se a alta taxa de ocupação dos navios. 418.504 (quatrocentos e dezoito mil, quinhentos e quatro) turistas ocuparam os 439.700 (quatrocentos e trinta e nove mil e setecentos) leitos ofertados, ou seja, uma taxa de 95% (noventa e cinco por cento), sinalizando o elevado interesse nessa atividade turística.

13.14. Existe, também, outro tipo de cruzeiro que atraca nos portos brasileiros: os cruzeiros de passagem. Esses navios não são contabilizados como cruzeiros de cabotagem, pois saem do exterior, passam pelo Brasil e seguem seus roteiros mundo afora.

13.15. Na temporada 2017/18, foram 29 (vinte e nove) navios de passagem com um número total de leitos de 27.013 (vinte e sete mil e treze). Esse tipo de navio tem uma participação elevada nas atracções no Porto de Fortaleza, predominantemente navios vindos do Caribe. Por causa da grande distância dos *homeports* Santos e Rio de Janeiro, a participação de navios de cabotagem em Fortaleza até agora foi restrita.

13.16. Cabe salientar que não existe uma indústria de cruzeiros marítimos no país. A atividade é exercida por armadores internacionais que enviam os navios da Europa para o Brasil entre os meses de novembro e abril. Nesta época do ano, as temperaturas caem no continente europeu, a frequência das tempestades aumenta e as águas ficam agitadas. Consequentemente, a demanda para este tipo de atividade diminui e os armadores podem operar com uma frota reduzida.

13.17. Conforme Instrução Normativa n.º 137 de 1998, para poder operar no Brasil, os armadores internacionais devem constituir uma empresa no país para fins de representação, administração e pagamento de impostos devidos ao governo brasileiro. Faz parte deste procedimento, também, a busca por parceiros para a venda e comercialização dos pacotes turísticos.

13.18. O representante no Brasil não precisa ser necessariamente do mesmo grupo econômico que os armadores, mas, para questões de maior grau de controle, os armadores têm optado por uma subsidiária, com escritório, geralmente, em São Paulo. Exceção é a CVC, a maior operadora e agência de viagens da América Latina, que tem operado navios na costa brasileira em parceria com a espanhola *Pullmantur*.

13.19. Neste ponto, é importante esclarecer a distinção entre navios de cabotagem e navios de longo curso. Segundo a Lei n.º 9432/97, cabotagem é considerada a navegação entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou as vias navegáveis interiores (ANTAQ, 2015). Um navio de cruzeiros que fica em águas brasileiras por mais de 30 (trinta) dias é considerado navio de cabotagem, e, portanto, sujeito à Instrução Normativa n.º 137. Um navio que fica até 30 (trinta) dias, ainda se encaixa na categoria de longo curso (navegação entre portos de diferentes nações) e não precisa de um representante no Brasil.

13.20. Para fazer turismo de cabotagem, as operadoras devem fechar um acordo com os donos dos navios (armadores) para trazer os navios para o Brasil. Este acordo é um contrato de afretamento de embarcações, que autoriza a operadora a usar os navios em águas brasileiras. Estes contratos são fechados entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) meses antes do começo da temporada, o que proporciona o tempo suficiente para o planejamento das operações, dos destinos, das vendas e das campanhas de *marketing*.

13.21. O processo de colocar um turista a bordo de um navio é relativamente simples. O interessado compra as passagens, geralmente via agências de turismo, que repassam o dinheiro para as operadoras já debitando a sua comissão de vendas. Também existe a opção ao interessado, de comprar as passagens diretamente das operadoras, opção que elimina o intermediário. A operadora afreta a embarcação dos armadores, fecha contratos com fornecedores brasileiros para garantir o abastecimento do navio e obtém as autorizações e licenças necessárias com as entidades do governo e agentes dos serviços portuários.

#### • Demanda x Oferta

13.22. Interessante salientar que a CLIA Brasil não avalia a demanda no Brasil como problema para o setor, ao contrário, a associação acredita que o Brasil tem potencial para aumentar o número de passageiros novamente. Este fato é apoiado pelas altas taxas de ocupação dos navios que estão operando em águas brasileiras.

13.23. Segundo divulgação do IBGE de agosto de 2018, em 2017 a população do Brasil era de 208,4 (duzentos e oito inteiros e quadro décimos) milhões. Dividindo o número de passageiros da temporada (385 – trezentos e oitenta e



cinco - mil) por este número, obtém-se uma taxa de cruzeiristas da população total de 0,18% (dezoito centésimos por cento), uma percentagem muito baixa comparada com outros destinos como Estados Unidos (3,51% - três inteiros e cinquenta e um centésimos por cento) ou Austrália (3,30% - três inteiros e trinta centésimos por cento).

13.24. Na tabela a seguir, um levantamento dos países/regiões com o maior número de cruzeiristas no mundo, a evolução de 2008 a 2013 e o percentual de cruzeiristas da população total. Vale a pena frisar que a taxa de cruzeiristas caiu de 0,3% (três décimos por cento) em 2013 para 0,18% (dezoito centésimos por cento) em 2017:

#	País/Região	População (milhões)	Passageiros 2008	Passageiros 2013	Crescimento 2008 - 2013	% Cruzeiristas/ População 2013
1	Estados Unidos	314	9.383.000	11.016.000	17,40%	3,51%
2	Reino Unido	63	1.477.000	1.719.000	16,38%	2,73%
3	Alemanha	82	907.000	1.637.000	80,49%	2,00%
4	Itália	61	682.000	860.000	26,10%	1,41%
5	Austrália	23	330.000	760.000	130,30%	3,30%
6	Canada	35	711.000	734.000	3,23%	2,10%
7	Brasil	199	522.000	597.000	14,37%	0,30%
8	Espanha	46	497.000	600.000	20,72%	1,30%
9	França	66	310.000	520.000	67,74%	0,79%
10	Escandinávia	26	123.000	350.000	184,55%	1,35%

Tabela 04 – Taxa de cruzeiristas por país/região

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.25. Na avaliação do setor, pode-se caracterizar a situação atual como um caso de oferta reprimida, por causa dos gargalos enfrentados pelo setor e uma questão de economia de escala.

13.26. Percebe-se que o número de navios entre 2011 e 2016 caiu em 50% (cinquenta por cento), mas o número de cruzeiristas apenas em 31,74% (trinta e um inteiros e setenta e quatro centésimos por cento). Tal fato deve refletir um aproveitamento de uma maior taxa de ocupação, um crescimento no número de navios e um aumento no número de viagens. Os armadores conseguiram transportar 600.000 (seiscentos mil) passageiros com 10 (dez) navios, quando antigamente transportavam 800.000 (oitocentos mil) passageiros com 20 (vinte) navios, uma economia de escala considerável.

13.27. Na figura a seguir, pode-se observar a evolução da oferta e da demanda entre as temporadas 2004/05 e 2016/17:

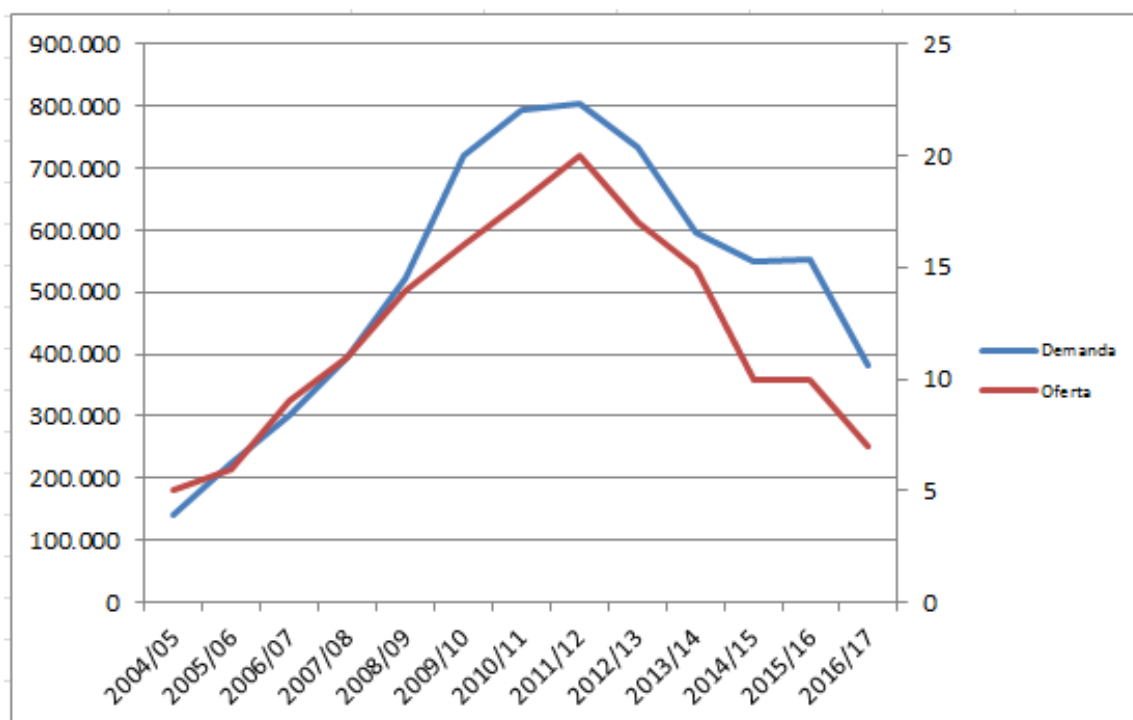


Figura 05 – Oferta e demanda 2004 - 2017

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.28. Ao analisar as curvas, percebe-se a conformidade da oferta e da demanda ao longo do período observado. De 2004/05, uma maior oferta é acompanhada por uma maior demanda até chegar à temporada 2011/12, quando aconteceu a primeira redução de navios no período em questão.

13.29. Uma pesquisa realizada no início de 2014, junto às companhias marítimas que operam embarque no Brasil e operadoras turísticas associadas à CLIA Brasil, identificou que o mercado brasileiro ainda é atrativo para 79,31% (setenta e nove inteiros e trinta e um centésimos por cento) dos respondentes.

13.30. Tal fato demonstra que a falta de atratividade não é o motivo para a queda da oferta e da demanda, sinalizando a possibilidade de que, se algumas ações forem realizadas, será possível um florescimento deste mercado, fazendo com que volte a crescer a níveis da temporada 2011/12.

#### • Projeção de Demanda para o TMP Fortaleza

13.31. No âmbito do setor portuário, o Plano Nacional de Logística Portuária – PNL P é o instrumento com maior abrangência em termos de planejamento, e tem por objetivo mostrar os diagnósticos e prognósticos do setor para a avaliação de cenários e a proposição de ações de médio e longo prazo que permitem a tomada de decisões em infraestrutura, operações, capacidade, logística e acessos, gestão, e meio ambiente.

13.32. No que se refere às projeções de cargas, o PNL P apresenta fluxos de movimentação distribuídos em **Clusters** portuários. Para maiores detalhes, consultar o relatório “Projeção de demanda e alocação de cargas – Ano base 2015” do PNL P.

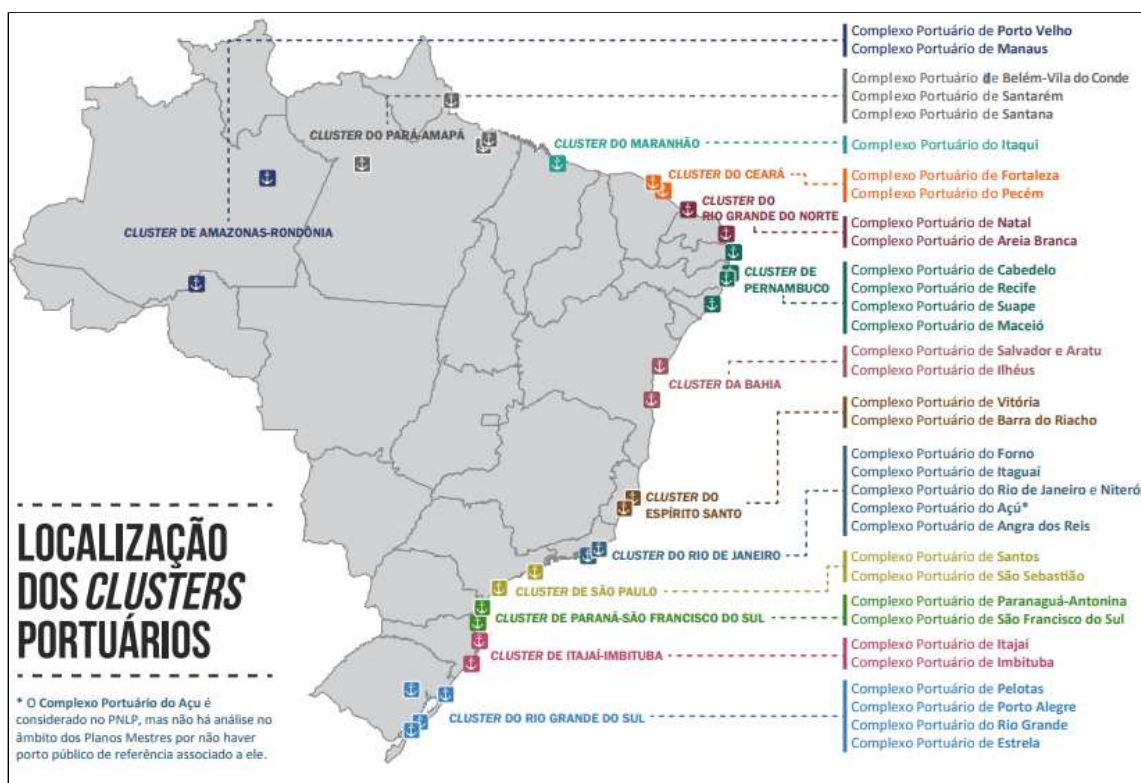


Figura 06 - Localização dos Clusters Portuários

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.33. As projeções de demanda em *Clusters* portuários consideram que o escoamento de produtos pode ser realizado para uma determinada gama de portos que, teoricamente, competem entre si. Na metodologia adotada esse processo corresponde à competição interportuária.

13.34. As previsões trazidas no PNL P indicam de forma genérica os perfis de cargas movimentados em *Clusters* portuários, sem detalhamento de alocação de produtos movimentados em terminais portuários específicos.

13.35. O método de projeção de demanda é composto por três principais atividades: projeção dos fluxos de demanda do Brasil, sua alocação nos *Clusters* portuários e validação/ajustes de resultados.

13.36. A projeção dos fluxos de demanda é realizada a partir de um modelo econométrico que considera o comportamento histórico da demanda de determinada carga e o modo como ela responde a alterações das variáveis consideradas determinantes das exportações, importações e movimentações de cabotagem. Dentre essas variáveis, destacam-se o PIB, a taxa de câmbio e o preço médio em caso de *commodities*. Assim, pressupõe-se que uma variação positiva na renda resulte em impacto positivo na demanda, e que um aumento da taxa de câmbio (desvalorização do

real) tenha impacto negativo nas importações, mas positivo no caso das exportações. Além disso, considera-se que o histórico de movimentação também é relevante na determinação da demanda futura, de forma que seja possível captar a inércia da demanda, ou seja, uma tendência, que não pode ser captada nas demais variáveis.

13.37. A partir da geração de uma matriz de cargas, projetadas por origem–destino, a etapa seguinte é a alocação desses fluxos, pelo critério de minimização de custos logísticos, para os *Clusters* portuários nacionais. Por meio de algoritmos matemáticos, o sistema de análise georreferenciado avalia e seleciona as melhores alternativas para o escoamento das cargas, tendo como base três principais parâmetros: matriz origem–destino, malha logística e custos logísticos. Destaca-se que, além da malha logística atual, foram considerados diferentes cenários de infraestrutura, a partir dos quais obras rodoviárias, ferroviárias e hidrovias previstas em planos do Governo Federal passam a integrar a malha de transportes planejada para os anos de 2025, 2035, 2045 e 2055.

13.38. Os estudos compreendem, ainda, etapas de discussão de resultados para avaliação das expectativas, tanto no âmbito de elaboração do PNLP, quanto durante as visitas técnicas aos Complexos Portuários, no âmbito da elaboração dos Planos Mestres. Com isso, busca-se absorver expectativas e intenções não captadas pelos modelos estatísticos, como, por exemplo, questões comerciais, projetos de investimentos, novos produtos ou novos mercados. Com essas novas informações é possível, enfim, ajustar os modelos, bem como criar cenários alternativos de demanda.

13.39. Tais cenários se referem a variações da projeção de demanda tendencial, e são estimados a partir de mudanças nas premissas em relação a uma ou mais variáveis independentes. Nas projeções de variáveis econômicas, a exemplo da movimentação de cargas, é de fundamental importância a avaliação da incerteza das previsões estimadas. Para tanto, são utilizados os cenários, que levam em consideração os seguintes aspectos:

- **Choque Tipo 1:** Pondera alternativas de crescimento do PIB do Brasil e de seus principais parceiros comerciais. Para a elaboração dos cenários otimista e pessimista, considera-se o desvio médio e a elasticidade do PIB do Brasil e de seus principais parceiros comerciais.
- **Choque Tipo 2:** Apresenta caráter qualitativo, com base nas entrevistas realizadas com as instituições e com o setor produtivo. Esse choque visa incorporar à projeção de demanda mudanças de patamar de volume movimentado, decorrentes de possíveis investimentos em novas instalações produtivas, como novas plantas e expansões de unidades fabris já existentes. Destaca-se que tais investimentos são avaliados a partir de documentos que comprovem o início/andamento desses investimentos, como cartas de intenção e estudos prévios, além da concretização do investimento em si.

13.40. No âmbito do Plano Mestre do Porto em questão, com a mesma ótica de demanda macro, porém abordando o Complexo Portuário, e não mais um *Cluster*, o Plano Mestre é o instrumento de planejamento de Estado voltado à unidade portuária, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor portuário nacional constante do Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP, que visa direcionar as ações, as melhorias e os investimentos de curto, médio e longo prazo no porto e em seus acessos.

13.41. A partir do Plano Mestre é possível identificar a demanda macro de um Complexo Portuário, que, eventualmente, pode envolver Porto Organizado e Terminais de Uso Privado localizados em áreas próximas. Nesses casos, a competição entre eles se assemelha à competição intraportos.

13.42. Cabe ressaltar que os documentos oficiais de planejamento tratam apenas da demanda macro, ou seja, não dividem a demanda em terminais existentes ou planejados. Dessa forma, buscou-se identificar a demanda micro por meio da divisão de mercado entre os participantes atuais e futuros.

13.43. Nos casos em que o terminal está em funcionamento, observa-se o histórico de movimentação do terminal e das demais instalações participantes do Complexo Portuário para definição inicial da divisão de mercado, aplicando-se um processo de convergência entre a divisão atual e a divisão futura, definida com base na capacidade ofertada.

13.44. Definidas a demanda macro do Complexo Portuário e a divisão de mercado, chega-se à demanda micro do terminal, que será utilizada para avaliar o empreendimento.

13.45. Importante destacar que as projeções do Plano Mestre são estruturadas em diferentes cenários macroeconômicos, denominados: intermediário, otimista e pessimista. Esses cenários são adotados para aplicação da divisão de mercado, obtendo-se a demanda micro para cada cenário. Assim, o Plano Mestre do Porto do Mucuri (2019) torna-se a principal fonte no que se refere à projeção de demanda.

13.46. Em relação à distribuição da demanda macro, acredita-se que o **TMP Fortaleza** absorverá 100% (cem por cento) da demanda, por se tratar do único terminal apto a realizar essas operações.

13.47. No que tange à previsão de cruzeiros marítimos, o Plano Mestre previu 11 (onze) escalas de navios de cruzeiros na temporada 2018/19 no **TMP Fortaleza**. Esse número deve gradualmente crescer até chegar em 39 (trinta e nove) atracções em 2060. A figura a seguir mostra a evolução:

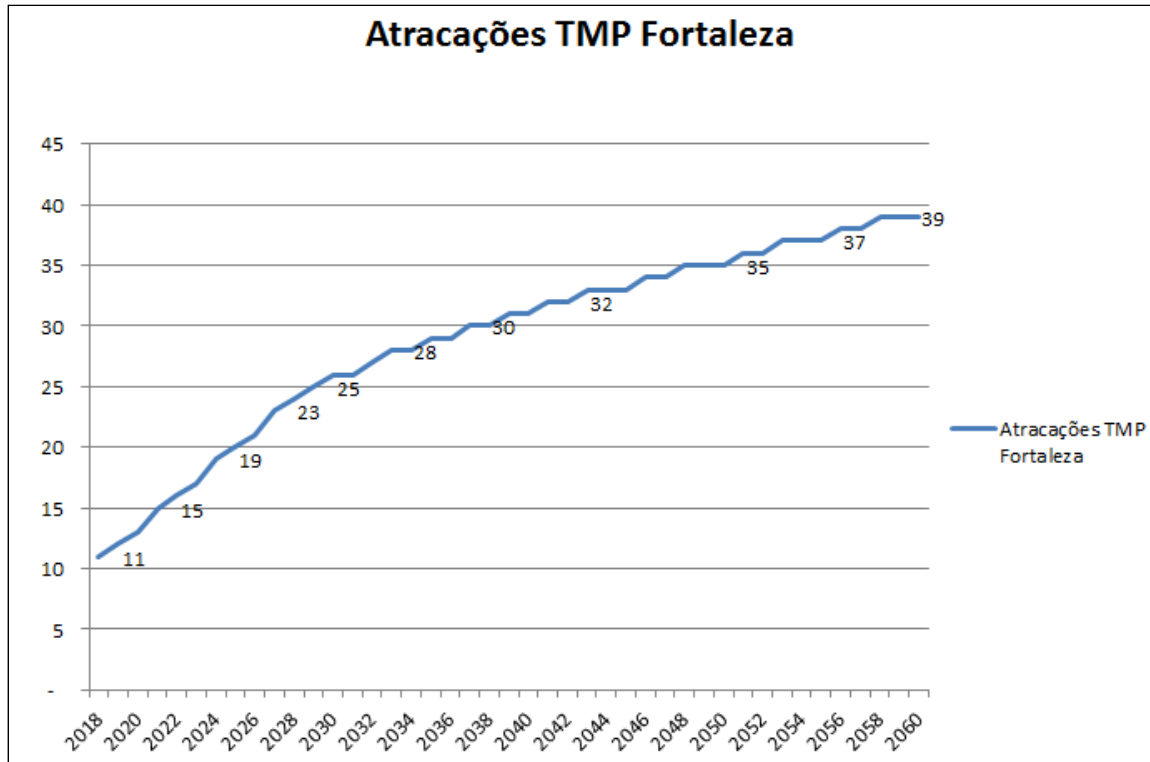


Figura 07 – Previsão de atracções 2018 - 2060

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.48. A partir da delimitação da quantidade prevista de passageiros para o **TMP Fortaleza**, busca-se, com base no Plano Mestre, identificar a demanda macro total prevista para o horizonte de projeto. Posteriormente, a demanda macro identificada será segregada entre os participantes de mercado (neste caso, apenas o **TMP**), de forma a calcular a demanda micro para o terminal.

13.49. Foram utilizadas as premissas abaixo para a previsão de passageiros no Porto do Mucuripe:

- Utilização da previsão do Plano Mestre por apresentar informações mais recentes;
- Utilização da taxa média de crescimento do Plano Mestre;
- 100% (cem por cento) de absorção da demanda do cluster do Ceará;
- Participação de passageiros em trânsito 100% (cem por cento);
- Capacidade média das embarcações que atracam no Porto do Mucuripe de 1.361 (mil, trezentos e sessenta e um) leitos;
- Ocupação média dos navios de 95% (noventa e cinco por cento), conforme observada na temporada 2017/18;
- Retomada das atracções de cabotagem da MSC a partir de 2019/20;
- Sem previsão de reabertura da linha Fortaleza – Fernando de Noronha; e
- Aumento da participação dos navios de passagem, com 18 (dezoito) novos navios a serem lançados até 2020.

13.50. Conforme essas premissas, apresenta-se a previsão de demanda nos três cenários para o **TMP Fortaleza** num horizonte de 25 (vinte e cinco) anos:

Cenários			
Ano	Pessimista	Base	Otimista
Ano 1	16.752	16.810	16.867
Ano 2	19.309	19.396	19.483
Ano 3	20.585	20.689	20.793
Ano 4	21.850	21.982	22.114

Ano 5	24.388	24.568	24.748
Ano 6	25.627	25.861	26.095
Ano 7	26.855	27.154	27.453
Ano 8	29.344	29.740	30.137
Ano 9	30.539	31.033	31.528
Ano 10	31.719	32.326	32.934
Ano 11	32.884	33.619	34.354
Ano 12	32.773	33.619	34.465
Ano 13	33.911	34.912	35.914
Ano 14	35.034	36.205	37.376
Ano 15	34.896	36.205	37.515
Ano 16	35.994	37.498	39.003
Ano 17	35.841	37.498	39.155
Ano 18	36.916	38.791	40.666
Ano 19	36.753	38.791	40.830
Ano 20	37.807	40.084	42.362
Ano 21	37.634	40.084	42.535
Ano 22	38.670	41.378	44.085
Ano 23	38.493	41.378	44.262
Ano 24	39.513	42.671	45.828
Ano 25	39.334	42.671	46.007
<b>TOTAL</b>	<b>793.420</b>	<b>824.964</b>	<b>856.508</b>

Tabela 05 – Previsão de demanda para o TMP Fortaleza

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

13.51. A partir das projeções de demanda macro em diferentes cenários, desenvolvidas acima, parte-se para definição da demanda micro para o terminal, a qual é realizada por meio da divisão do total de demanda pelos participantes do mercado.

#### 14. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MICRO E COMPETIÇÃO

14.1. A movimentação do **TMP Fortaleza** vem sendo registrada desde 2007, quando foram cadastrados 7.581 (sete mil, quinhentos e oitenta e um) passageiros. O melhor ano já registrado no Porto do Mucuripe foi o ano de 2010, quando 36 (trinta e seis navios) navios atracaram no porto com 35.969 (trinta e cinco mil, novecentos e sessenta e nove) passageiros apurados. Registrou-se movimentações acima de 20.000 (vinte mil) cruzeiristas também em 2011 e 2012.

14.2. Nas últimas cinco temporadas (2014/15 – 2018/19), registrou-se movimentações entre 10.000 (dez mil) e 15.000 (quinze mil) passageiros, com exceção da temporada 2018/19, com um movimento abaixo de 10.000 (dez mil) passageiros. Um fator importante para o decréscimo foi o fechamento de Fernando de Noronha para navios de passageiros devido a questões ambientais, sem previsão de reabertura dessa linha.

14.3. A tabela a seguir mostra as escalas entre 2014/15 e 2018/19, com um total de 49 (quarenta e nove) navios, com uma capacidade total de 66.694 (sessenta e seis mil, seiscentos e noventa e quatro) leitos:

2014/2015						
Navio	Armador	Atracação	Desatracação	Origem	Destino	Capacidade
MAASDAM	HOLLAND AMERICA LINE	23/02/2015	23/02/2015	Salvador	Santarém	1258
M SC LIRICA	M SC CRUISES	30/03/2015	30/03/2015	RIO DE JANEIRO	Las Palmas	2089
SILVER SHADOW	SILVERSEA CRUISES	22/02/2015	22/02/2015	Natal	Degrad des Cannes	382
M SC PREZIOSA	M SC CRUISES	20/03/2015	20/03/2015	RIO DE JANEIRO	Las Palmas	4345
M SC DIVINA	M SC CRUISES	16/06/2014	16/06/2014	Bridgetown	RIO DE JANEIRO	4549
SEABOURN QUEST	SEABOURN CRUISE LINE	17/11/2014	17/11/2014	Santarém	Natal	450
M SC LIRICA	M SC CRUISES	08/11/2014	08/11/2014	Las Palmas	RIO DE JANEIRO	2089
SEABOURN QUEST	SEABOURN CRUISE LINE	08/03/2015	09/03/2015	Natal	Santarem	450
EUROPA 2	HAPAG LLOYD	05/03/2015	05/03/2015	Recife	Itaqui	516
QUANTIDADE DE NAVIOS		9		CAPACIDADE TOTAL		16088
2015/2016						
Navio	Armador	Atracação	Desatracação	Origem	Destino	Capacidade
BALMORAL	SEM INFORMACAO	31/01/2016	31/01/2016	Praia	FERNANDO DE NORONHA	1400
SILVER SPIRIT	SILVERSEA CRUISES	30/01/2016	30/01/2016	Saint George's	Natal	540
CRYSTAL SYMPHONY	CRISTAL SHIP LTD.	26/12/2015	26/12/2015	Degrad des Cannes	Recife	848
THE WORLD	RESIDENSEA	25/02/2016	27/02/2016	Recife	Bridgetown	200
INSIGNIA	A ORDEM	21/01/2016	21/01/2016	Belém	Natal	684
M SC LIRICA	M SC CRUISES	17/11/2015	17/11/2015	Las Palmas	RIO DE JANEIRO	2089
SEABOURN QUEST	SEABOURN CRUISE LINE	16/11/2015	16/11/2015	Macapá	Natal	450
M SC MAGNIFICA	M SC	13/12/2015	13/12/2015	Santa Cruz de Tenerife	Salvador	3223
MAASDAM	HOLLAND AMERICA LINE	13/02/2016	13/02/2016	Forno	Macapá	1258
M SC SPLENDIDA	M SC CRUISES	12/04/2016	12/04/2016	Recife	Las Palmas	3900
AMADEA	V.SHIPS LEISURE	02/01/2016	02/01/2016	Praia	Natal	624
QUANTIDADE DE NAVIOS		11		CAPACIDADE TOTAL		15196
2016/2017						
Navio	Armador	Atracação	Desatracação	Origem	Destino	Capacidade
SEA PRINCESS	PRINCESS CRUISES	27/02/2017	27/02/2017	Salvador	Bridgetown	2000
FRAM	HURTIGRUTEN	24/03/2017	24/03/2017	Salvador	Macapá	280
CRYSTAL SERENITY	CRYSTAL CRUISES	22/03/2017	22/03/2017	Recife	Macapá	980
PRINSENDAM	HOLLAND AMERICA LINE	21/02/2017	21/02/2017	Recife	Belém	835
REGATTA	OCEANIA CRUISES	19/02/2017	19/02/2017	Santarém	Recife	684
M SC PREZIOSA	M SC CRUISES	18/04/2017	18/04/2017	Salvador	Tenerife	4345
MIDNATSOL	A ORDEM	12/10/2016	12/10/2016	Santa Cruz de Tenerife	Recife	1000
SILVER SPIRIT	SILVERSEA CRUISES	05/03/2017	05/03/2017	Natal	Belém	540
VEENDAM	HOLLAND AMERICA LINE	04/03/2017	04/03/2017	São Sebastião	Santarém	1350
QUANTIDADE DE NAVIOS		9		CAPACIDADE TOTAL		12014
2017/2018						
Navio	Armador	Atracação	Desatracação	Origem	Destino	Capacidade
QUEEN VICTORIA	CUNARD LINE LTDA.	27/01/2018	27/01/2018	Bridgetown	Salvador	2014
SIRENA	PRESTIGE CRUISE	24/10/2017	24/10/2017	Manaus	Recife	828
SILVER MUSE	SILVERSEA CRUISES	23/02/2018	23/02/2018	Natal	Macapá	596
PRINSENDAM	HOLLAND AMERICA LINE	21/02/2018	21/02/2018	Salvador	Santarém	835
ALBATROS	ALBATROZ SHIPPING LINE	21/01/2018	21/01/2018	Belém	Maceió	812
INSIGNIA	A ORDEM	20/01/2018	21/01/2018	Belém	Recife	684
FRAM	HURTIGRUTEN	21/10/2017	21/10/2017	Macapá	Paraty	280
MUSICA	M SC CRUISES	25/11/2017	25/11/2017	Funchal	Recife	3100
SIRENA	PRESTIGE CRUISE	13/01/2018	14/01/2018	Macapá	Recife	828
SEABOURN QUEST	SEABOURN CRUISE LINE	10/03/2018	10/03/2018	Natal	Santarém	450
ISLAND PRINCESS	P&O PRINCESS CRUISES	05/02/2018	05/02/2018	Cayenne	RIO DE JANEIRO	2200
SIRENA	PRESTIGE CRUISE	07/04/2018	07/04/2018	RIO DE JANEIRO	Santarém	828
BALMORAL	SEM INFORMACAO	04/02/2018	04/02/2018	Mindelo	Salvador	1230
SILVER MUSE	SILVERSEA CRUISES	01/12/2017	01/12/2017	Natal	Belém	596
QUANTIDADE DE NAVIOS		14		CAPACIDADE TOTAL		45275

14.4. Analisando as últimas cinco temporadas, observa-se:

• A capacidade média dos navios que atracam no Porto do Mucuripe é de 1.361 (mil, trezentos e sessenta e um) leitos;

• A única empresa que faz cabotagem na costa brasileira presente em Fortaleza é a MSC; iniciando ou terminando as estadias no Brasil;

• A MSC estava ausente na última temporada, no entanto, já confirmou três escalas nos anos de 2019 e 2020;

• 82% (oitenta e dois por cento) de todas as atracações são de navios de passageiros; e

• O armador com mais escalas de passagem é o *Holland America Line*, com sete.

Tabela 06 – Atracções no porto do mucuripe 2014/15 – 2018/19						
Fonte: EVTEA - EPL, 2018/19, 2022.						
Navio	Armador	Atracação	Desatracação	Origem	Destino	Capacidade
PACIFIC PRINCESS	PRINCESS CRUISES	07/04/2019	07/04/2019	Natal	Não Identificado	828
ROYAL PRINCESS	PRINCESS CRUISES	12/02/2019	12/02/2019	PORT OF SPAIN	Salvador	3600
VEENDAM	HOLLAND AMERICA LINE	09/03/2019	09/03/2019	RIO DE JANEIRO	Santarém	1350
INSIGNIA	A ORDEM	20/03/2019	20/03/2019	Natal	Miraflores	854
SIRENA	PRESIDENT LINE	15/02/2019	15/02/2019	Macapá	Recife	828
PRINSENDAM	HOLLAND AMERICA LINE	18/02/2019	18/02/2019	Recife	Fortaleza	1350
QUANTIDADE DE DE 2019 e 2020;		6		CAPACIDADE TOTAL		8121
QUANTIDADE DE 82% (oitenta e dois por cento)		de todas as atracações		são de navios de passageiros;		e 66694

14.5. Em relação à participação de passageiros em trânsito e de embarque/desembarque, informa-se que o último navio com passageiros embarcando ou desembarcando foi o Europa 2, em 05.03.2015, com dois passageiros embarcando e dois desembarcando.

14.6. O **TMP Fortaleza** serviu, tradicionalmente, apenas de ponto de embarque para Fernando de Noronha, e sem previsão de reabertura dessa linha não se prevêem passageiros embarcando ou desembarcando em Fortaleza.

14.7. Além dos fatores que impactam o Brasil inteiro, a queda no **TMP Fortaleza** pode ser explicada pela falta de infraestrutura portuária adequada que levou os operadores a disponibilizar menos escalas para o porto, aumentando a frequência para outros locais mais adequados.

14.8. Os armadores confirmam, reiteradamente, o interesse no destino Fortaleza pelo potencial turístico, mas também frisam a importância em melhorias na infraestrutura do porto.

14.9. Considerando as premissas já aplicadas na demanda macro, e que o **TMP Fortaleza** será o único capaz atender esse mercado, a demanda micro considerada será de 100% (cem por cento) da macro, uma vez que não existem outros terminais capacitados para o recebimento de passageiros.

## 15. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

15.1. Existe um enorme interesse público para que os Portos operem com eficiência e segurança e que os serviços sejam prestados de forma competitiva e ajudem no desenvolvimento econômico regional e nacional, considerando seu papel vital no comércio internacional.

15.2. A identificação da necessidade de regulação econômica ou a sua aplicação adequada, variando conforme o ambiente competitivo, é o desafio que se impõe aos agentes regulatórios. Os objetivos da regulação econômica incluem: garantir eficiência, atender à demanda – estimulando investimentos, proteger os usuários contra práticas monopolísticas e outros abusos dos operadores, promover ou proteger a competição e prevenir contra a discriminação de preços.

15.3. Existe um longo histórico, sobretudo nos países desenvolvidos, de experiências bem e mal sucedidas no tratamento desses objetivos no Setor Portuário. A referência que melhor consolida essa experiência, mesclando-a com a teoria de forma sólida, e que é utilizada mundialmente como documento base no planejamento portuário, é o *Port Reform Toolkit*, publicado pelo Banco Mundial e atualmente em sua segunda edição. Trata-se de um documento robusto, com oito módulos que abordam diferentes assuntos relacionados a reformas institucionais e regulatórias portuárias. Pode ser baixado pelo link: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>. Particularmente, o Módulo 6 deste documento, intitulado *Port Regulation: Overseeing the Economic Public Interest in Ports*, foi também utilizado pelo Poder Concedente como insumo para nortear sua política tarifária.

15.4. Nesta seção, serão pontuadas as questões regulatórias a serem consideradas na formulação da estratégia de Arrendamentos Portuários, apresentados os mecanismos estratégicos para aumentar a competitividade portuária – estruturais e regulatórios – e analisado o custo-benefício de suas aplicações.

15.5. A política tarifária para o Terminal em questão foi inspirada na prática do Setor Portuário internacional e está em conformidade com as recomendações do Banco Mundial.

15.6. Sabe-se que um dos principais mecanismos para reduzir os preços e aumentar eficiência é através do estímulo ao aumento da concorrência. Sempre que há demanda e áreas de expansão disponíveis,

recomenda-se a Licitação de novas estruturas, o aumento da capacidade das áreas existentes (ganhos de produtividade) e melhorias estruturais que ampliem o dinamismo do Porto.

15.7. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **TMP Fortaleza**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

## 16. JUSTIFICAÇÃO DE PREÇOS E TARIFAS UTILIZADO NA ÁREA E SUA FUNDAMENTAÇÃO

16.1. Este item atende particularmente à determinação 9.1.3 do TCU, no Acórdão nº 1.077/2015, no que se refere à alteração do item 9.1.13 do Acórdão nº 3.661/2013, conforme transcrição abaixo.

“...

*9.1.3. alterar os subitens 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15 e 9.1.17 da deliberação recorrida, para que passem a vigorar com a seguinte redação: [...]*

*(...) 9.1.13. justificação dos preços e tarifas utilizados nos estudos de viabilidade e fundamentação, de maneira consistente, da metodologia de coleta dos preços e tarifas utilizados na alimentação dos fluxos de caixa*

...”

16.2. A subseção a seguir suporta as premissas e valor do preço a ser praticado pela empresa arrendatária, conforme considerado no estudo de viabilidade de **TMP Fortaleza**.

### • Composição da receita média unitária

16.3. Embutidas no custo da operação dos navios são as tarifas que os Terminais de Passageiros cobram dos passageiros para embarque/desembarque ou trânsito no porto. Vale ressaltar que os passageiros pagam estas taxas em todos os terminais que fazem parte do roteiro do cruzeiro, e não apenas nos terminais onde o passageiro desce do navio. Vale também mencionar que tripulantes geralmente estão isentos do pagamento destas taxas.

16.4. As Tarifas de Movimentação de Passageiros têm por finalidade remunerar todos os serviços prestados pelo terminal, incluindo, pelo menos, os seguintes serviços:

- Ordenamento e segurança nos acessos viários ao estacionamento do Terminal na chegada e saída de passageiros, tripulantes e visitantes, excluído o serviço de permanência em estacionamento;
- Escaneamento de bagagem e todos os demais procedimentos que vierem a ser exigidos pelas autoridades intervenientes;
- Transporte de passageiros entre o Terminal e a faixa de cais junto à escada de acesso aos navios, e vice-versa, inclusive bagagens (se o navio não puder atracar frente ao terminal);
- Serviço trilingue de orientação a passageiros, visitantes e tripulantes;
- Controle de segurança e vigilância no embarque, desembarque e trânsito; e
- Atendimento médico ambulatorial a passageiros, tripulantes e visitantes.

16.5. Na tabela a seguir é possível observar as tarifas que os portos/pontos de atracação brasileiros cobram por passageiro:

Porto	Embarque/Desembarque	Trânsito	Tipo	Público/Privado
Fortaleza	21,05		Port of Call/Homeport	Público
Ilhéus	14,48	7,24	Port of Call	Público
Natal	12,5		Port of Call/Homeport	Público
Recife	28,95	19,3	Porto of Call/Homeport	Público
Maceió	25,67	12,84	Port of Call	Público
Angra dos Reis	30,24	21,99	Port of Call	Público
Niterói	30,24	21,99	Port of Call	Público
Itajaí	60,55	46,63	Port of Call	Público
Salvador	100	62	Port of Call/Homeport	Privado



Santos	116	70	Homeport	Privado
Rio de Janeiro	127,68	91,62	Homeport	Privado

Tabela 07 - Preços/Tarifas nos portos brasileiros (em R\$).

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

16.6. A tarifa média para embarque/desembarque observada é de **R\$ 59,31** (cinquenta e nove reais e trinta e um centavos) e, para trânsito, é de **R\$ 39,29** (trinta e nove reais e vinte e nove centavos). Assim, em conformidade com esse propósito, adotou-se essas tarifas médias como tarifas-teto para o projeto do **TMP Fortaleza**.

## 17. JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”

17.1. Para a abordagem do presente tema, far-se-á uso da argumentação utilizada no Pedido de Reexame protocolado pelo Governo Federal junto ao TCU, em resposta às determinações 9.1.14 e 9.1.17 do Acórdão n.o 3.661/2013 - Plenário.

17.2. Entende-se que compete ao Poder Concedente e/ou à Agência Reguladora o estabelecimento de um teto tarifário somente quando os estudos de viabilidade, técnica, econômica e ambiental apontarem para a existência de ambiente concorrencial imperfeito, em que as firmas apresentem forte poder mercado e a Agência Reguladora possa vislumbrar dificuldades em coibir abusos e garantir a modicidade tarifária.

17.3. Isso equivale a dizer, em outras palavras, que o teto tarifário somente será utilizado quando a modicidade tarifária não puder ser garantida apenas com o estímulo à concorrência e ao aumento da oferta.

17.4. Também é de suma importância ser evidenciado que a definição de tarifas-teto para terminais portuários, notadamente nos casos em que se vislumbra uma dinâmica concorrencial, é tarefa em que o Poder Público necessariamente incorre em riscos de desvirtuamento dos mercados. Não pode ser descartada a hipótese de assimetria de informação entre o Poder Público e as empresas pertencentes aos diversos segmentos de mercado envolvidos na cadeia logística portuária.

17.5. Essa assimetria pode levar a duas situações distintas, mas igualmente danosas, para os objetivos das políticas setoriais: a) a adoção de tarifas-teto mais altas do que as realmente necessárias – essa situação poderia estimular o prestador de serviço a elevar seus valores de tarifas efetivamente praticadas, pois ele teria o "respaldo" por parte do Poder Público; ou b) a fixação de tarifas-teto em patamares muito baixos – tal hipótese poderia levar a situações em que nem mesmo os custos existentes para o prestador do serviços fossem devidamente remunerados.

17.6. Retomando o processo necessário para a adequada definição de tarifas, destaca-se que tal metodologia envolve, em regra, o cumprimento de três etapas por parte do Poder Concedente:

17.6.1. Definição das cestas de serviços a serem prestados pelos terminais;

17.6.2. Valoração de cada um dos serviços; e

17.6.3. Definição do comportamento das duas variáveis anteriores ao longo do tempo.

17.7. Sendo assim, resta claro que apenas quando há certa padronização entre os serviços ofertados e a demanda dos usuários é que, validamente, pode se pensar na possibilidade de estipulação de um teto tarifário.

17.8. Caso isto não ocorra, ou seja, se existe uma grande variedade entre serviços ofertados, a estipulação de teto tarifário para todas as situações de prestação de serviço seria inócua, pois estar-se-ia diante de uma miríade de serviços que levariam a vários e diferentes valores, deixando de existir a regulação tarifária e passando a ser feita efetiva precificação de serviços, contrariando a lógica da regulação econômica.

17.9. Em tal contexto, mercados de produto heterogêneo, as distorções alocativas geradas pela iniciativa do Poder Público em estabelecer por imposição os preços relativos de um prestador de serviço podem ser extremamente danosas ao mercado: serviços com preço defasado teriam tendência a deixar de serem prestados, fazendo com que terminais passassem a se especializar em um determinado tipo de serviço, para os quais sua tarifa fosse mais confortável, deixando de ofertar os demais, gerando desabastecimento.

17.10. São abundantes na história econômica brasileira exemplos de tentativas de controle de preços de serviços e produtos não homogêneos, com consequências graves sobre o abastecimento e sobre a estabilidade monetária do País.

17.11. Tal cenário não prestaria ao regulador, pois se estaria diante da análise caso a caso de valores em função dos serviços específicos, proporcionando que a assimetria de informação fosse determinante para empoderar o regulado na relação com o regulador e, também, não atenderia o usuário, pois, sem uma política tarifária abrangente, seria muito difícil que o regulado fosse incentivado a promover melhorias nos serviços (atualização, redução de custos etc.). Ou seja, tal cenário apenas deixaria o regulado em situação de maior manipulação da regulação.

17.12. No caso do terminal **TMP Fortaleza** em que o futuro arrendatário será o único operador de passageiros, **fez-se necessário estabelecer o teto de preço para movimentação de passageiros com objetivo de garantir a modicidade dos mesmos.**

## 18. **FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO**

- **Terminais com Valor Presente Líquido positivo**

18.1. Para os estudos do Programa de Arrendamentos Portuários optou-se por considerar, como forma de pagamento pela exploração do Terminal, parcelas variáveis e parcelas mensais fixas com valores pré-definidos no EVTEA.

18.2. A definição dos percentuais entre as parcelas fixas e variáveis foi definida por diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da Lei n.º 12.815/2013, buscando adequar os parâmetros de pagamentos pela exploração da área aos movimentos sazonais observados na economia brasileira.

18.3. Nas licitações anteriores optou pelo estabelecimento do percentual de 50% para parcela fixa, e 50% para parcela variável, com o objetivo de ampliar o compartilhamento de riscos considerando o momento de instabilidade econômica observado ao longo do desenvolvimento dos estudos para estas licitações.

18.4. Para o terminal em questão percebe-se (i) que a receita proveniente da movimentação de passageiros não é a principal do **TMP Fortaleza** e (ii) que existe um alto grau de volatilidade observado na movimentação de passageiros no Porto do Mucuripe, optou-se por estabelecer apenas valores de outorga fixa.

18.5. Dessa forma, calculou-se o VPL sem pagamentos ao Poder Concedente e, para zerar o mesmo, converteu-se 100% do seu valor em parcelas mensais fixas. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 (seis) parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal

- **Terminais com Valor Líquido negativo ou marginalmente positivo**

18.6. Já para os pagamentos do valor de Arrendamento de Terminais com viabilidade negativa ou marginalmente positivos foram determinados pagamentos iguais a 3% da Receita Bruta Global, divididos também em parcelas mensais fixas (equivalentes 50% do montante) e parcelas variáveis (equivalentes a 50% do montante).

18.7. Para capturar o valor excedente no Leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), a Autoridade Portuária receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no Edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no Terminal

18.8. Destaca-se que o estudo em questão enquadra-se na primeira hipótese, possuindo VPL positivo, tendo sido assim estabelecido a divisão do VLP em valores de arrendamento sendo 0% para arrendamento variável e 100% para fixo.

## 19. **DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 8,84%**

19.1. Para a estipulação da Taxa Interna de Retorno – TIR, foi utilizado o conceito do custo médio ponderado de capital – *Weighted Average Cost of Capital* – WACC, por meio de metodologia estabelecida no Parecer Técnico n.º 17/2013/ANTAQ SEI (1769068).

## 20. **CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E ABERTURA DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO - SPE.**

20.1. Primeiramente, acerca da justificativa dos valores definidos como necessários para a composição do capital social, é salutar definir a importância que o capital social possui para o início das atividades de uma empresa.

20.2. Geralmente, no começo de suas atividades operacionais, as companhias ainda não detêm uma carteira de clientes suficientemente grande para cobrir os custos e despesas inerentes ao negócio. Nesse

ponto, os investimentos dos proprietários, integralizados como capital social, são vitais para a manutenção e a efetivação das operações.

20.3. Tendo esse princípio como justificativa, a obrigatoriedade de que o capital social seja de, no mínimo, 20% do *Capex* ou o equivalente a 12 meses de aluguel, possui relação direta com esse princípio, pois permite que o futuro Arrendamento Portuário possa se estabilizar, notadamente nos primeiros anos de atividade.

20.4. Esse motivo, qual seja, a exigência de capital social mínimo e, conseqüentemente, de sua integralização parcial após a celebração do Contrato, torna-se ainda mais relevante e pertinente quando os serviços são estabelecidos através de políticas públicas, precedidos de Licitação.

20.5. Isso porque a concretização da oferta de tais serviços, isto é, a efetiva capacidade de se colocar em operação, passa a fazer parte do planejamento do setor, inclusive sendo considerada em futuras tomadas de decisões acerca de outros empreendimentos.

20.6. Assim, entende-se como imprescindível a exigência de um capital social mínimo, conforme valores definidos (20% do *Capex* ou 12 meses de aluguel), bem como a sua parcial integralização após a celebração do Contrato, de modo a não comprometer a saúde financeira do Contrato de Arrendamento, principalmente nos primeiros anos de atividade, fato que vai ao encontro do planejamento definido para o setor, ou seja, do interesse público.

20.7. Entende-se que percentual adequado de integralização é de 50%. A fixação deste percentual decorreu de contribuições encaminhadas em Audiência Pública. Uma delas foi feita pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia, que expôs a importância de se garantir disponibilidade financeira para cumprimento das obrigações iniciais do Contrato. Por outro lado, aduziu que a obrigação de integralização total implica uma disponibilidade de caixa considerável, que pode afastar eventuais licitantes.

20.8. Assim, a integralização parcial do Capital Social, com integralização do restante em prazo razoável a ser estabelecido pela agência, pode garantir, a um só tempo, maior disputa no certame e estabilidade financeira do vencedor do certame.

20.9. No que se refere às regras de estabelecimento de SPE deverá ser adotado o previsto na Resolução Normativa n.º 29-ANTAQ, ou seja, deverá ser exigido do futuro licitante vencedor a constituição de SPE como condição prévia à celebração do Contrato, ou alternativamente poderá constituir de unidade operacional ou de negócios, quer como filial, sucursal ou assemelhada, procedendo com sistema de escrituração descentralizada, contendo registros contábeis que permitam a identificação das transações de cada uma dessas unidades, na forma e no grau de detalhamento previsto no art. 3.º da Resolução Normativa n.º 28/2019 da ANTAQ, nas Normas Brasileiras de Contabilidade ITG 2000, aprovadas pela Resolução n.º 1330/2011 do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, em especial em seus itens 20 a 25, ou nas normas contábeis que as sucederem.

## 21. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS

21.1. A previsão de revisão ordinária surgiu nas concessões rodoviárias, onde o regulador se debruça no Contrato para analisar os custos, a variação da demanda e conseqüentemente da receita, e os ganhos ou perdas de eficiência da concessionária. Como é cediço, a remuneração da concessionária ocorre por meio de tarifas definidas pelo Poder Concedente, sendo essa a única fonte de remuneração da concessionária. Por isso a importância da revisão ordinária para periodicamente se visitar o equilíbrio do Contrato.

21.2. Além disso, a obrigação de revisão de tarifas está prevista na Lei Geral de Concessões (Lei n.º 8.987/1995), vejamos:

“ ...

*Art. 9.º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.*

*[...] § 2.º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.*

*§ 3.º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.*

[...] Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

[...] VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

[...] Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...] IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

[...] Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

[...] V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

...''

21.3. Percebe-se que o grande mote para a revisão do equilíbrio econômico financeiro dos Contratos de Concessão é a revisão tarifária, que pode ser majorada para dar sustentabilidade financeira à Concessão, ou minorada, de tal sorte a compartilhar com os usuários os ganhos de eficiência do concessionário.

21.4. A Jurisprudência também vai pelo mesmo caminho, ou seja, alteradas as condições iniciais de tarifação do Contrato, é obrigatório o reequilíbrio contratual. Verifiquemos o julgado abaixo

''...

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. CONCESSÃO. RODOVIAS FEDERAIS. TRÁFEGO DE VEÍCULOS COM OS EIXOS SUSPENSOS. REDUÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO. IMPOSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES RECONHECIDA. PRECEDENTES.

[...] a jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que o número de eixos em uso não pode ser adotado como critério para a cobrança de tarifas de pedágio diferenciadas.

[...] A opção do usuário de suspender os eixos auxiliares quando da passagem pela praça de pedágio não pode alterar o critério objetivo de tarifação estabelecido pelo legislador e pelo administrador. Precedentes do STJ.

[...] Ressalta que a ausência de cobrança do eixo suspenso implica na quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que determina a imediata revisão para maior da estrutura tarifária, prejudicando todos os usuários da rodovia. [...]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2.<sup>a</sup> Turma. Recurso Especial n.º 1.144.584-RS. Relator: Ministra Eliana Calmon. Data do julgamento: 2 abr. 2013. DJe 9 abr. 2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 27 de outubro de 2020.

...''

21.5. Já no Setor Portuário, mais especificamente nos Contratos de Arrendamento, a remuneração na maioria das vezes ocorre por intermédio de preços livres e, ainda mais, essa não é a única fonte de remuneração da arrendatária. Mesmo quando há definição de *price-cap*, é feito em parte dos serviços prestados, e, como o nome mesmo já diz, trata-se de um teto onde a arrendatária poderá, de acordo com a sua estratégia comercial, conceder descontos. Diferente das concessões, onde há um monopólio natural nos Terminais Portuários e, em sua maioria, há concorrência e os preços dos serviços prestados são definidos pelo mercado, sendo somente necessária a intervenção da Agência Reguladora em caso de abuso.

21.6. Então, de um lado temos a concessionária com sua remuneração fixada pelo Poder Concedente e de outro a arrendatária com a sua remuneração livre definida ao sabor do mercado. Fica claro que a necessidade de revisão ordinária é para a manutenção da saúde financeira do concessionário ou até mesmo compartilhar algum ganho de eficiência com os usuários. Conforme leciona o Mestre Sérgio Guerra, o reequilíbrio se presta para manter a igualdade que o Poder Concedente e o concessionário estipularam na assinatura do Contrato e que deve perdurar por todo vínculo sendo uma garantia da concessionária. Continua o professor: "Aliás, se assim não fosse, especialmente levando-se em consideração os poderes reconhecidos no contrato administrativo à parte governamental, o Poder Público não encontraria contratantes".

21.7. Ainda nas lições de Sérgio Guerra, "o concessionário se obriga a prestar o serviço, mediante a remuneração estipulada, e o concedente se obriga a respeitar, durante o prazo convencionado, a equação financeira do contrato, ou a correspondência entre os encargos do concessionário e a sua remuneração, nos termos do pacto firmado entre ambos".

21.8. Não se vislumbra, portanto, problemas de ordem prática que justifique a revisão ordinária dos Contratos de Arrendamento, e o pior, tal prática poderia até trazer danos ao erário ao acabar compartilhando com a arrendatária possíveis problemas de gestão do mesmo, ou até uma queda na demanda pelo uso do seu

Terminal, lembrando que uma das premissas básicas do Setor Portuário é que o risco de demanda é alocado à arrendatária.

21.9. Ademais, temos o custo regulatório da revisão ordinária. Em outros setores, temos no máximo 30 (trinta) concessões e no Setor Portuário temos mais de 200 (duzentos) Contratos de Arrendamento e a revisão desses de forma periódica seria extremamente penosa, senão impossível para a ANTAQ e o Poder Concedente.

21.10. Diante disso, vislumbra-se, apenas, a necessidade de reequilíbrio de forma extraordinária, para absorção, por uma das partes, de alguma álea também extraordinária, como, por exemplo, a execução de investimentos não previstos na avença.

21.11. Quanto aos normativos da ANTAQ, preliminarmente, a Norma aprovada pela Resolução n.º 3.220-ANTAQ não prevê a obrigação de inclusão de cláusula sobre a revisão ordinária. O texto normativo prevê que, na inexistência de previsão contratual, a revisão do Contrato de Arrendamento será realizada a cada 5 (cinco) anos. Essa norma foi elaborada nos idos anos de 2013, onde havia um conceito de concessão para o Arrendamento, definição totalmente afastada hoje. Vide a Lei n.º 12.815/2013, que deixou cristalina essa diferenciação:

“...

*Art. 1.º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.*

*§ 1.º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.*

...”

21.12. Note-se que o legislador quis diferenciar o Arrendamento da concessão. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis: verba cum effectu sunt accipienda. Ou seja, todas as palavras devem ser consideradas para a perfeita interpretação legislativa e, presente exemplo, fica clara a diferença de concessão e Arrendamento, não podendo nem chamar esse segundo de um "tipo de subconcessão".

21.13. Por todo o exposto, conclui-se pela desnecessidade de revisão periódica dos Contratos de Arrendamento, sendo forçoso apenas a análise do equilíbrio contratual no caso da ocorrência de alguma álea extraordinária

## 22. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

22.1. Cabe ressaltar que o relatório ambiental aborda de maneira conceitual as principais práticas adotadas pelos órgãos ambientais estaduais e federal, de forma a indicar a provável condução do processo de licenciamento ambiental das áreas a serem arrendadas. Em todos os casos, deverá ser avaliado e considerado como documento oficial, balizador do processo de licenciamento e estudos que deverão ser realizados, o Termo de Referência - TR ou Parecer Técnico emitido pelo órgão ambiental competente. O relatório ambiental fornecerá informações acerca dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início ou prosseguimento do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

22.2. Neste contexto, cabe destacar a Lei n. 12.815/13, que estabelece em seu Art.14, item III, que:

“...

*Art. 14. A celebração do contrato de concessão ou arrendamento e a expedição de autorização serão precedidas de:*

*I - consulta à autoridade aduaneira;*

*II - consulta ao respectivo Poder Público municipal; e*

*III - emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento.*

...”

22.3. O Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013 que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815/13, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias; em seu CAPÍTULO II, Seção I, Art. 7º estabelece que:

“...

*Definido o objeto da licitação, a Antaq deverá adotar as providências previstas no art. 14 da Lei no 12.815, de 2013.*

...''

22.4. Portanto, a referida Agência será responsável por encaminhar o pedido de Termo de Referência para o órgão ambiental. O Termo de Referência ou Parecer Técnico será emitido com base no preenchimento de Ficha de Abertura do Processo - FAP, no caso dos licenciamentos conduzidos pelo Ibama, ou por meio de formulários específicos disponibilizados nos órgãos estaduais, devendo o relatório ambiental ser analisado pelos técnicos do órgão ambiental competente e, posteriormente, emitido um parecer informando como deverá prosseguir o processo de licenciamento da área.

### 23. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

23.1. O estudo ambiental preliminar visa subsidiar a avaliação dos aspectos ambientais relevantes associados ao desenvolvimento de atividades portuárias no âmbito do arrendamento. A avaliação é realizada com base nos estudos realizados anteriormente para a área, na situação de ocupação atual da área e do entorno, no licenciamento ambiental do porto e da área de arrendamento, na vistoria de campo, na proposta de ocupação e funcionamento futuro do terminal, e na legislação ambiental aplicável, abrangendo os seguintes tópicos:

- 23.1.1. Descrição da área de arrendamento;
- 23.1.2. Licenciamento ambiental;
- 23.1.3. Análise documental e visitas técnicas;
- 23.1.4. Definição do estudo ambiental necessário ao licenciamento;
- 23.1.5. Avaliação dos potenciais passivos ambientais;
- 23.1.6. Identificação dos principais impactos ambientais;
- 23.1.7. Proposição de programas ambientais;
- 23.1.8. Gerenciamento de Áreas Contaminadas; e
- 23.1.9. Precificação dos custos ambientais.

23.2. Com base nestas avaliações, faz-se a previsão do processo de licenciamento ambiental para o empreendimento e a proposição de medidas de controle e gerenciamento ambiental ou, quando pertinente, medidas compensatórias a serem adotadas pelo futuro arrendatário, bem como estimativa dos custos associados ao processo de licenciamento e à gestão ambiental.

23.3. De modo geral, o **TMP Fortaleza** se localiza em uma área de operações portuárias em que a ocupação do entorno é caracterizada com área portuária e mar.

23.4. O **TMP Fortaleza** está localizado na Praia Mansa, na extremidade norte do Porto do Mucuripe (Porto de Fortaleza), na ponta da enseada de mesmo nome. A área, controlada pela Companhia Docas do Ceará – CDC, contém, também, a concessão da exploração de energia eólica, com a presença de quatro aero geradores e suas salas de transformadores.

23.5. A estrutura do empreendimento é composta pelo terminal marítimo de passageiros, estacionamento e vias de acesso, sendo concebida não só para a receptividade e a movimentação de cruzeiristas, mas com uma funcionalidade multiuso, capaz de abrigar eventos como *workshops*, seminários e espetáculos culturais.

23.6. No que se refere à pesquisa documental o Porto do Mucuripe está com a Licença de Operação n.º 104/2019 – DICOP vigente, com validade até 07.03.2022. Essa LO abrange o **TMP Fortaleza**. Vale a pena ressaltar que a CDC protocolou requerimento de renovação da referida licença em 06 de outubro de 2021, dentro do prazo exigido pelo órgão ambiental.

23.7. Entre os condicionantes da licença, citam-se:

- Manutenção do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS;
- Manutenção do Plano de Emergência Individual – PEI;
- Informar eventuais ocorrências de sinistros ou acidentes que possam resultar em alterações da qualidade ambiental; e

- Apresentar a cada seis meses o auto-monitoramento dos efluentes líquidos, dos resíduos sólidos e da água de lastro.

#### • Identificação de passivos ambientais

23.8. Um passivo ambiental deve ser reconhecido quando existe a obrigação por parte da arrendatária de incorrer em custos relativos à promoção de ações de recuperação, restauração, encerramento ou remoção. Após ter ciência do passivo, este deve ser declarado ao órgão para que possam ser realizadas as ações necessárias.

23.9. Para a avaliação dos potenciais passivos ambientais na área do **TMP Fortaleza**, foram levantadas informações visando identificar passivos relacionados à área e evidências ou indicação de conflitos existentes entre essa área e o entorno ou a cidade.

23.10. Com esse objetivo, foram realizadas coletas de informações, através de vistoria técnica na área de interesse em 8 de novembro de 2021, por meio de evidências ou indícios de potenciais contaminações ou não conformidades ambientais e de levantamentos documentais nos órgãos ambientais.

23.11. De forma a padronizar a classificação da área no que tange a passivos ambientais relativos a áreas contaminadas, foram consideradas as premissas apresentadas na Resolução CONAMA n.º 420/20091, Norma ABNT NBR 15515-1/20072: Passivo ambiental em solo e água subterrânea – Parte 1: Avaliação Preliminar e a Norma Norte Americana ASTM E 1527-05 *Environmental Site Assessments: Phase I Environmental Site Assessment Process* e na Norma CETESB 103/2007/C/E, de 2007.

23.12. Deve ser observado que esta Norma atualiza e complementa o disposto no Capítulo 5000 – Avaliação Preliminar, do Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas (CETESB, 2001).

23.13. Desta forma, de acordo com a Norma CETESB 103/2007, as seguintes definições podem ser aplicáveis à área de estudo:

- **Área Potencialmente Contaminada – AP:** são as áreas onde estão sendo ou foram desenvolvidas atividades potencialmente contaminadoras, isto é, onde ocorre ou ocorreu o manejo de substâncias cujas características físico-químicas, biológicas e toxicológicas podem causar danos ou riscos à saúde humana e a outros bens a proteger;
- **Área Suspeita de Contaminação – AS:** são as áreas na qual, após realização da Avaliação Ambiental Preliminar, foram observados indícios que induzem a suspeitar da presença de contaminação na área ou em seus arredores;
- **Área Contaminada Sob Investigação – AI:** são as áreas onde há comprovação da presença de produtos contaminantes, ou quando houver constatação da presença de substâncias, condições ou situações que, de acordo com parâmetros específicos, possam representar perigo; e
- **Área Excluída do Cadastro – AE:** são áreas que, com base nas constatações levantadas na Avaliação Preliminar, não apresentam indícios ou evidências que possam remetê-las à classificação de Área Potencialmente Contaminada – AP. deixando, portanto, de receber esta classificação.

23.14. Desta forma, a referida área foi classificada como Área excluída de Cadastro (AE) por não ter apresentado indícios ou evidências que possam remetê-la à classificação de Área Potencialmente Contaminada - AP.

#### • Estudos ambientais

23.15. Os estudos ambientais necessários para subsidiar o processo de licenciamento dos terminais varia de acordo com a complexidade do empreendimento, podendo demandar a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, ou processos mais simplificados, que demandariam estudos ambientais como Relatório Ambiental Simplificado (RAS), Relatório Ambiental Preliminar (RAP), Estudo Ambiental Simplificado (EAS), e Plano de Controle Ambiental (PCA), entre outros.

23.16. Para a área de arrendamento **TMP Fortaleza**, há previsão de realização de estudos e programas ambientais para subsidiar a boa operacionalidade e as licenças ambientais pertinentes que podem

ser melhor entendidos na "Seção F- Ambiental do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA.

## 24. DA ANÁLISE CONCORRENCIAL

24.1. Se as condições de competição se mostram satisfatórias, prima-se pela adoção de mecanismos estruturais, isto é, a licitação de terminais sem a necessidade de tarifas teto.

24.2. Por outro lado, se há situações de competição insatisfatórias e não suficientemente mitigáveis com a adoção de mecanismos estruturais, lança-se mão de mecanismos regulatórios complementares.

24.3. A despeito dessa avaliação, cumpre notar que todos os contratos preveem o monitoramento das tarifas pela ANTAQ, através de relatórios frequentes da arrendatária, medida essa alinhada com as responsabilidades legais da Agência (FILHO, Marçal Justen (2003). *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, p. 252), bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Se o arrendatário fornecer informações erradas ou imprecisas, será multado.

### • Ausência de competidores

24.4. É sabido que a ausência de competidores em um determinado mercado ou relação desproporcional entre a demanda e a oferta pode levar ao estabelecimento de um preço superior àquele que seria observado em um ambiente competitivo.

24.5. O setor portuário possui, como característica inerente a sua estrutura de mercado, a limitação física à entrada de novos competidores. Ou seja, a restrição física de espaço na costa poderia, por si só, representar um entrave à competição e, conseqüentemente, origina alguma forma de discriminação de mercado.

24.6. Cabe lembrar, que o mecanismo de seleção dos arrendatários por meio de processo licitatório resulta na antecipação da competição a um estágio anterior à atuação no mercado, pois os arrendatários devem competir antes de efetivamente participarem do mercado.

24.7. Pode-se ressaltar, ainda, que a oportunidade atual de agrupar terminais visando ganho de eficiência, aumento da capacidade e a adequação ao novo marco regulatório possibilita geração adicional de capacidade que influencia diretamente na dinâmica do setor.

24.8. Esse aumento da competição reverte parte do excedente do produtor em ganho aos consumidores e na geração de uma nova estrutura de competição e eficiência para o futuro, conforme ilustrado de maneira simplificada nas figuras a seguir:

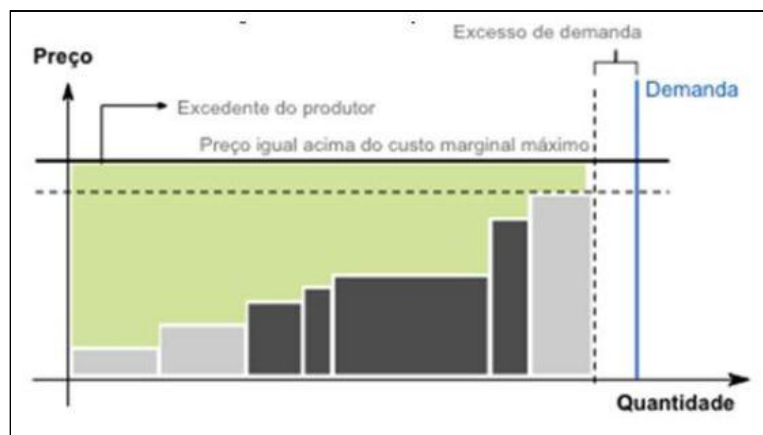


Figura 08 - Gráfico Preço x Quantidade  
Fonte: EVTEA - EPL, 2022.



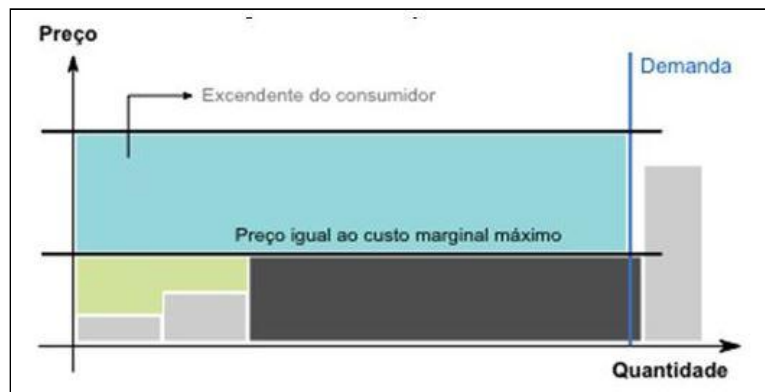


Figura 09 - Gráfico Preço x Quantidade

Fonte: EVTEA - EPL, 2022.

24.9. A título de exemplo, ressalta-se a expansão da capacidade de granéis líquidos e sólidos almejada pelo Programa de Arrendamento Portuário, com a licitação de mais de 30 novos terminais.

24.10. Com elas, pretende-se atingir grande capacidade adicional de movimentação destes perfis de carga. Um eventual ganho de capacidade acima da demanda estimada poderá gerar um grande estímulo à competição desses futuros arrendatários.

24.11. Por outro lado, pode-se destacar a introdução de um teto tarifário para a movimentação e armazenagem de sal implementada nos estudos do STS20, em Santos-SP.

24.12. Nesse caso, a escolha decorreu da verificação de uma inexistência de outros terminais que ofereçam serviço de armazenagem de sal em Santos, demonstrando uma situação de ausência de competição que requer a utilização de tarifas-teto.

24.13. Essa solução resultou não apenas da constatação de baixa competição, mas também do fato de que, embora o programa estabeleça parâmetros de produtividade elevados, a ausência de áreas armazenagem de sal em Santos não possibilitará solucionar o descompasso entre a demanda potencial de movimentação desse tipo de carga e a capacidade existente para este tipo de operação

- **Adoção de tratamento discriminatório por todos os participantes do mercado**

24.14. Esse último aspecto está associado à prática lesiva à concorrência. Nesse caso, existem mecanismos de controle específicos, como a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e demais órgãos de controle que garantem a coibição desse tipo de atuação.

24.15. Vale ressaltar que, embora essas características sejam indutoras de práticas anticompetitivas, sua efetivação só ocorre perante a inexistência de mecanismos de controle e regulação, bem como da falta de transparência sobre as informações que possibilitem a verificação competição neste mercado.

24.16. Nesse passo, as minutas dos contratos de arrendamento, elaboradas pelo Poder Executivo e encaminhadas ao egrégio Tribunal de Contas da União reservaram uma seção exclusivamente dedicada aos direitos dos usuários, dentre os quais se destacam: a) receber serviço adequado a seu pleno atendimento, livre de qualquer abuso de poder econômico; e b) obter e utilizar as Atividades relacionadas ao arrendamento, com liberdade de escolha entre todos os prestadores do porto.

24.17. Ressalta-se, ainda, que é conferida à ANTAQ a capacidade de coadjuvar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE na prerrogativa de identificar, informar e coibir qualquer prática lesiva à livre concorrência ou tratamento discriminatório na prestação das atividades aos usuários.

24.18. Adicionalmente, faz-se mister informar que, está em andamento na ANTAQ, a publicação de Norma que regulamenta a prestação de serviço portuário em bases não discriminatórias e a utilização excepcional de áreas e instalações portuárias concedidas, arrendadas e autorizadas.

24.19. A norma em questão garantirá o atendimento ao princípio da universalidade que permeia as atividades prestadas dentro dos Portos Organizados, facultando à ANTAQ a possibilidade de imposição de obrigações às arrendatárias e aos operadores portuários sempre que houver:

- Recusa ilegítima de prestação de serviço; e
- Prática de preços, tarifas portuárias ou tarifas de serviço discriminatórias.

24.20. A ação da ANTAQ trará maior segurança aos usuários dos portos, somando-se às capacidades fiscalizatórias já listadas acima.

24.21. Resta claro, portanto, que a solução regulatória mais adequada para que seja coibido o fechamento do acesso às instalações portuárias pelos arrendatários (ou, de outro lado, seja garantido o acesso aos serviços prestados) não é a regulação de tarifas, mas, sim, o uso do poder regulador da Agência, determinando um sistema de sanções suficientes para impedir, sancionar e educar os agentes regulados.

24.22. Destaca-se, também, que, dentre as diretrizes do novo marco regulatório, Lei n.º 12.815, de 2013, está a expansão da infra e superestrutura dos portos brasileiros, ampliando-se as opções para atendimento à movimentação das cargas e o estímulo à concorrência:

“...

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

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

[...]

V - **estímulo à concorrência**, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

...” (GRIFO NOSSO)

24.23. Essas diretrizes permearam todas as discussões que resultaram nos estudos a serem apresentados para licitação.

24.24. Destarte, para que as futuras arrendatárias possam gerir eficientemente os equipamentos públicos que lhes serão cedidos, com efeitos positivos em termos de produtividade na movimentação de cargas e de redução dos custos logísticos do país, é imperioso que a competição entre os agentes leve à fixação dos preços a serem cobrados dos usuários a partir das regras de oferta e demanda sem que sejam criados custos regulatórios não desejados, cuja eficiência seja discutível.

- **Cenário competitivo no terminal**

24.25. Conclui-se assim que no caso do terminal objeto deste Ato Justificatório, se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário. Portanto, julgou-se necessário estabelecer preços máximos para movimentação de passageiros.

24.26. Em complemento, é válido informar que uma análise concorrencial tem o objetivo de verificar se a outorga da área denominada **TMP Fortaleza** enseja preocupações concorrenciais, à luz da Lei n.º 12.529, de 2011, e das demais referências do Sistema Brasileiro da Defesa da Concorrência (“SBDC”). A necessidade da referida análise decorre da exigência disposta nos incisos V e VI do art. 3º da Lei dos Portos - Lei n.º 12.815, de 2013, que elenca a promoção à concorrência e a repressão a práticas prejudiciais à competição e ao abuso do poder econômico como diretrizes do setor portuário.

## 25. DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

25.1. Considerando as competências da Agência Reguladora e a Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários - CPLA lá constituída, todas as comunicações dirigidas às empresas são feitas, por padrão, pela ANTAQ, em decorrência do Ofício n.º 214/2017/AECI, de 01/11/2017, encaminhado à Agência que sugeriu: *"que a ANTAQ adote como procedimento padrão, o envio dos comunicados relevantes ao TCU até um dia antes da realização dos leilões de outorgas"*.

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

26.1. Preliminarmente, importante destacar que a Garantia de Execução deixou de ser cláusula essencial nos contratos de arrendamento após a alteração da Lei n.º 12.815, de 2013, promovida pela Lei n.º 14.047, de 2020.

26.2. 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.

26.3. Com a alteração legislativa, a única remissão a garantias está calcada no caput do art. 56, da Lei n.º 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)

Nesse sentido, entende-se que a exigência de garantia contratual é uma faculdade da autoridade competente, nesse caso, do Poder Concedente, que define as diretrizes do procedimento licitatório.

Nessa mesma toada orienta o Tribunal de Contas da União - TCU[1]:

"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).

26.4. 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 presente caso, por se tratar de um projeto *brownfield* que compõe uma estrutura logística estabelecida, entende-se que o risco de não cumprimento contratual é baixo, de forma que a garantia de execução não traria grande benefício para o objetivo do contrato.

26.5. 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.

26.6. Diante de todo o exposto, entende-se pela não exigência da garantia de execução do futuro adjudicatário.

## 27. CONCLUSÃO

27.1. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do **TMP Fortaleza** foi concebida conforme um conjunto de diretrizes orientadas por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor portuário, com foco na atração de investimentos e melhorias nos portos e terminais portuários brasileiros.

27.2. No que se refere aos apontamentos do **PARECER CONJUNTO n. 0004/2023/PFANTAQ/PGF/CONJUR-MPA/CGU/AGU**, em especial aos §§ 38, 52 e 170 do Parecer, esta área técnica entende que os esclarecimentos exarados nesse ato justificatório, §§ 2.16 ao 2.23 e §26, devem ser aprovados pelas instâncias superiores e, caso estejam de acordo, submeta este Ato Justificatório à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários para posterior abertura de procedimento licitatório pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários, bem como encaminhe a referida modelagem à Companhia Docas do Ceará para conhecimento.

À consideração superior.

Atenciosamente,

**CARLOS MAGNO L. S. FILHO**  
Coordenador de Novos Arrendamentos



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Magno Lopes da Silva Filho, Coordenador(a) de Novos Arrendamentos**, em 11/04/2023, às 17:56, 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://super.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://super.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **7018023** e o código CRC **06DDA8CD**.



Referência: Processo nº 00045.001210/2014-11



SEI nº 7018023

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone: