



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
DEPARTAMENTO DE NOVAS OUTORGAS E POLÍTICAS REGULATÓRIAS PORTUÁRIAS
COORDENAÇÃO-GERAL DE MODELAGEM
NOTA TÉCNICA Nº 83/2023/CGMO-SNPTA-MPOR/DNOP-SNPTA-MPOR

Brasília, 17 de outubro de 2023.

PROCESSO Nº 50050.007291/2023-44

INTERESSADO: DIRETORIA DE PLANEJAMENTO

Referência: Processo nº 50050.007291/2023-44

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem de projeto no âmbito do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; licitação de instalação portuária destinada à movimentação e armazenagem de cargas containerizadas, em área localizada no Porto de Fortaleza, no município de Fortaleza/CE, denominada área MUC04, no âmbito do planejamento do Governo Federal.**

1. OBJETIVO

1.1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura de consulta pública para licitação de instalação portuária localizada no interior da poligonal do Porto Organizado de Fortaleza, vinculado à Companhia Docas do Ceará - CDC, destinada à movimentação e armazenagem de cargas containerizadas, denominada **MUC04**, no âmbito do planejamento do Governo Federal.

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, 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. (grifos nossos)

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 n.º 12.815/2013, resultante do projeto de lei de conversão da Medida Provisória n.º 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 n.º 10.233, de 5 de junho de 2001 e n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, e revoga as Leis n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e n.º 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 às 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." (grifos nossos)

2.4. No cerne do novo arcabouço jurídico está a instituição de medidas com vistas a assegurar a realização de 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 e concessões, mediante a realização de procedimentos licitatórios; ii) 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 redução de custos aos usuários.

2.6. Ainda no tocante aos novos arrendamentos, 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 de dezembro de 2012 (posteriormente convertida na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013), e pelas Portarias SEP/PR nº 15, de 15 de fevereiro de 2013, e 38, de 14 de março de 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, em um primeiro momento, a vencer até 2017.

2.8. As justificativas das diretrizes e atos praticados pelo Poder Concedente e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ para a definição de modelagem dos arrendamentos se deram por meio dos seguintes atos:

- 2.8.1. Portaria SEP/PR n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 1.077/2015 TCU-Plenário, de 06 de maio de 2015, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP;
- 2.8.7. Acórdão n.º 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 Infra S/A 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 implantado 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. Com o fito de prover maiores informações aos interessados na área, a fim de que suas propostas sejam as mais aderente 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.

3. DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

3.1. A área a que se refere esse Ato Justificatório, denominada **MUC04**, está localizada dentro da poligonal do Porto Organizado de Fortaleza, no Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém.

3.2. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento MUC04 visam à movimentação e armazenagem de cargas containerizadas.

3.3. O Porto de Fortaleza está localizado na Enseada do Mucuripe, município de Fortaleza, Estado do Ceará, na Região Nordeste do Brasil. Sua localização geográfica na costa brasileira é privilegiada, uma vez que está próximo aos grandes portos internacionais da Europa e América do Norte, o que proporciona redução do custo do transporte.

3.4. A superfície total da área do arrendamento MUC04 é de 125.112 m² (cento e vinte e cinco mil cento e doze metros quadrados). A sua localização pode ser identificada na figura a seguir.



Figura 1 - Área de arrendamento MUC04 – Porto de Fortaleza.
Fonte: EVTEA Infra S.A..

3.5. No Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (2022) do Porto Organizado de Fortaleza, a área delimitada para o futuro terminal MUC04 possui destinação prevista para "carga geral", a médio e longo prazo. Portanto a destinação do MUC04 está alinhada com o PDZ.

3.6. A área é caracterizada como *brownfield*, ou seja, já possui infraestrutura dentro da área do futuro terminal MUC04, portanto, o empreendimento será executado sobre terreno operacionalmente em atividade.

3.7. A futura arrendatária deverá realizar os investimentos mínimos necessários para exploração do Terminal MUC04, com capacidade operacional para no mínimo 400 mil TEU/ano, que incluem no mínimo os descritos abaixo e que estão detalhados na Seção C - Engenharia.

3.8. Desenvolvimento do terminal

3.8.1. Com vista a implantação de pátio de contêineres com no mínimo 1.816 *ground slot* e implantação das vias de circulação do terminal, deverá ser realizada: i) a pavimentação de pátio complementar em área não estruturada; ii) execução melhorias pavimento, rede elétrica, iluminação e combate a incêndio, para adequação dos pátios existente.

- 3.8.2. Com vista a recepção e expedição terrestre, deverá ser realizada: i) implantação de *gates*, de no mínimo 2 *gate in* e 2 *gate out*.
- 3.8.3. Demolições de armazém e muros, realização de cercamento e construção de prédios administrativos em quantidade e especificações adequadas.

3.9. Equipamentos

- 3.9.1. Aquisição de no mínimo 3 (três) MHC – *Post-Panamax*, com atendimento dos navios porta-contêineres.
- 3.9.2. Aquisição de no mínimo 6 (seis) empilhadeiras – *Reach Stacker*, com capacidade de empilhamento mínimo 5 de altura.
- 3.9.3. Aquisição de Plataformas com tomadas *reefer* para no mínimo 1.226 unidades.
- 3.9.4. Obtenção de balanças, *scanners*, subestação, *spreaders*, *terminal-tractors* e semi-reboques, em quantidades e especificações adequadas.

3.10. Investimento em área fora do arrendamento

- 3.10.1. Extensão do molhe do porto para combater a incidência das ondas *swell*.
- 3.11. Esse investimento na infraestrutura comum do Porto encontra respaldo no Art. 42-A do Decreto 8.033/2013 e se justifica porque atualmente, em determinadas épocas do ano, os berços 105 e 106 sofrem com evento da natureza, em que se formam picos de ondas no mar, acarretando uma elevação da energia das ondas de longo período (*swell*), o que afeta negativamente a manobrabilidade das embarcações e operações dos navios atracados no Porto de Fortaleza. A incidência das ondas *swell* no local pode ser mitigado através de intervenções para o prolongamento do molhe, reduzindo o impacto das ondas sobre o cais comercial e área remanescente do Porto.
- 3.12. Destaca-se que a efetiva solução de engenharia caberá ao futuro arrendatário, observadas as capacidades, níveis de serviço projetados e demais obrigações de edital e contrato.
- 3.13. Informa-se que deverá constar em cláusula contratual que o terminal MUC04 deverá ter preferência no uso dos berços 105 e 106, salvo as exceções previstas em lei como os navios de passageiros.
- 3.14. A seguir, é fornecido 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\$ 3.906.410 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 476.654 k
Investimento Total	R\$ 360.738 k
Despesa Operacional Total	R\$ 973.568 k
Movimentação Total (TEU)	6.071 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 539,1 k
Valor de Remuneração variável (R\$/TEU)	R\$ 35,25
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	9,92%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0
Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)	
TIR após o Imposto	15,58%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 102.965 k

Tabela 1 – Principais resultados do projeto MUC04.

Fonte: EVTEA Infra S.A..

- 3.15. Destaca-se que o prazo contratual previsto para a área de arrendamento é de 25 (vinte e cinco) anos, com início da vigência previsto para o ano de 2025 e término em 2049. Ressalta-se que o mesmo foi firmado de forma suficiente para amortizar os investimentos previstos, bem como proporcionar retorno adequado aos investidores
- 3.16. Em cumprimento ao Acórdão n.º 1.077/2015/TCU-Plenário, o estudo de viabilidade do MUC04 adotou como data base junho/2023.
- 3.17. Ainda no que se refere às características gerais do empreendimento, informa-se que durante todas as fases do processo de licitatório (elaboração, pré audiência pública, pós audiência pública, pré análise TCU, pós análise do TCU), 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. DUE DILIGENCE JURÍDICA

- 4.1. Neste tópico são analisados os potenciais passivos jurídicos referentes à área objeto de estudo. Trata-se de relatório de *due diligence* legal com o objetivo específico de fornecer ao poder público informações necessárias para a tomada de decisão acerca de possíveis entraves à licitação ou custos decorrentes de obrigações envolvendo a área a ser licitada.
- 4.2. Especificamente, busca-se identificar situações que possam frustrar o certame licitatório ou gerar obrigação de ressarcimento por parte do poder público ou da futura arrendatária. Essa avaliação envolve a análise do histórico contratual da atual titular do contrato de exploração do terminal, a definição dos bens operacionais que poderão ser disponibilizados na licitação, análise de processos judiciais, administrativos ou, ainda, tratativas extrajudiciais que possam impactar o futuro empreendimento. Esses levantamentos visam identificar situações como:
- 4.2.1. possibilidade de prorrogação ou manutenção do contrato atual mediante liminar judicial ou outro instrumento;
- 4.2.2. existência de bens não reversíveis, passíveis de serem retirados do terminal ou indenizados pela futura arrendatária;
- 4.2.3. investimentos não amortizados realizados pela atual titular, que possam gerar direito à recomposição de equilíbrio econômico-financeiro contratual; e
- 4.2.4. outros fator que possam gerar impactos jurídicos em relação à área a ser licitada.
- 4.3. Para a realização desses levantamentos, foi realizada análise dos instrumentos contratuais pertinentes bem como deverão ser solicitadas informações à administração portuária, ao Ministério de Portos e Aeroportos e ao órgão de assessoramento jurídico junto à ANTAQ, especialmente no que diz respeito à existência de ações judiciais, administrativas ou procedimentos extrajudiciais envolvendo a área.
- 4.4. Este relatório não visa fornecer ao mercado avaliação exaustiva de todos os aspectos que envolvem o negócio. Os interessados, caso julguem necessário, deverão realizar seus próprios levantamentos visando mitigar riscos relacionados ao negócio, além daqueles já relacionados neste documento.
- 4.5. Conforme levantamento realizado pela Infra S.A na Nota Técnica 12 (7596782), foram analisados os riscos referentes à licitação da área do MUC04, os quais foram resumidos na seguinte tabela:

Perspectiva	Situação	Análise de riscos	Risco
Contratual	A relação contratual teve origem no Contrato Transição nº 01/2022, de 30/12/2022, celebrado entre a Companhia Docas do Ceará (CDC) e a Progeco do Brasil Operadora Intermodal de Contêineres Ltda., tendo como objeto o arrendamento de área de 88.499,75m², para implantação de terminal especializado de contêineres e carga geral. O referido instrumento foi celebrado após procedimento licitatório realizado nos termos do Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 01/2022, sem ter existido contrato de arrendamento convencional que o tenha imediatamente precedido. Em relação ao referido Contrato de Transição, não foram identificados termos aditivos.	Não foram identificados impedimentos para a futura licitação da área, tendo em vista que a relação contratual se mantém mediante Contrato de Transição, cuja vigência se encerra com a licitação do terminal.	Baixo
Patrimonial	Conforme o critério de reversibilidade contratual do Contrato de Transição atual, reverterá à CDC, gratuita e automaticamente, na extinção deste Contrato, os bens vinculados ao arrendamento listados no Anexo II.	São reversíveis os bens vinculados ao arrendamento, indicados no Anexo II do Contrato de Transição nº 01/2022.	Baixo
Processual	A princípio, não foram identificados processos relativos à área objeto de análise que possam impactar no futuro arrendamento.		Baixo

RISCO	Alto	Identificação de fato passível de se constituir como entrave à futura licitação
	Médio	Identificação de fato passível de gerar impacto ao estudo de viabilidade ou à futura titular da área
	Baixo	Não identificação de risco à licitação nem de impacto ao estudo de viabilidade ou à futura titular da área

Tabela 2 - Análise de riscos referentes à área MUC04
Fonte: Infra S.A, Nota Técnica 12

4.6. Assim, conforme consta na Nota Técnica 12 (7596782), não foram identificados entraves que impeçam a futura licitação da área, que gerem obrigação de ressarcimento ou outros riscos jurídicos dessa natureza.

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

5.1. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários será o leilão, conforme expressamente autorizado pelo §1º do art. 6º da Lei Federal n.º 12.815, de 2013.

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.

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

5.2. Nesse sentido, tendo em vista que a Lei Federal n.º 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.

5.3. A apresentação de lances públicos encontra respaldo no inciso I do art. 17 da Lei Federal n.º 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;

5.4. 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.

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

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

- 5.6.1. 1º volume contendo declarações preliminares, documentos de representação e a garantia de proposta;
- 5.6.2. 2º volume contendo a proposta pelo arrendamento; e
- 5.6.3. 3º volume contendo os documentos de habilitação.

5.7. Na sessão pública, será solicitado à Comissão Especial de Licitação da ANTAQ os volumes de número 2, que deverão conter a proposta pelo arrendamento, para sua abertura. Após, será dito à viva voz o valor da proposta, que corresponderá ao valor de outorga.

5.8. 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.

5.9. 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.

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

- 5.9.2. 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
- 5.9.3. Considerando que a proposta em viva-voz deve ser superior à proposta escrita e superior à proposta da licitante concorrente, ocorrerá, consequentemente, a elevação do Valor de Outorga final.

5.10. 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.

5.11. O leilão ANTAQ n.º 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 03 - Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.
Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

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

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

5.12.2. 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.

5.13. Assim, tem-se um exemplo prático que ilustra e justifica-se a dinâmica acima indicada.

5.14. Ademais, com base na disposição constante do art. 27 da Lei Federal n.º 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.

5.15. 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.

5.16. 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.

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

V - contratação integrada.

5.18. 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.

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

6.1. A Lei n.º 12.815, de 2013, estabelece no *caput* do 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.

6.2. 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.

6.3. Por sua vez, o Decreto n.º 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.

6.4. 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.).

6.5. 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.

6.6. 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.

6.7. 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).

6.8. 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.

7. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DA OUTORGA

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

7.2. 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 n.º 12.815, de 2013, para atrair interessados, uma vez que este mecanismo impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

7.3. 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 à assinatura do contrato e as demais em cinco parcelas, de igual valor, pagas anualmente.

8. DO PAGAMENTO DE *BID* À AUTORIDADE PORTUÁRIA

8.1. Conforme previsto no art. 3 da Lei n.º 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.

8.2. Alinhado à prática já estabelecida e consagrada no PAP - Programa de Arrendamentos Portuários, o valor auferido como valor de *bid* ofertado pelo licitante vencedor do processo de leilão da área MUC04, do Porto de Fortaleza, é considerada receita portuária decorrente da exploração da concessão dessa infraestrutura, sendo uma obrigação financeira a ser paga à Autoridade Portuária.

8.3. Ressalte-se que a diretriz de pagamento às Autoridades Portuárias foi estabelecida com o objetivo de fortalecer as infraestruturas portuárias por meio da geração de receitas para investimentos e que o instrumento em questão já foi analisado pelo mercado mediante consultas e audiências públicas, bem como pelo Tribunal de Contas da União - TCU, nos leilões de arrendamentos portuários que precederam o presente projeto. Ademais, essa escolha alinha a modicidade tarifária uma vez que esse recurso fica na autoridade portuária para ser utilizado no próprio porto, impactando de forma direta nas revisões futuras das tarifas portuárias.

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

9.1. Conforme determinação do Acórdão nº 3.661/2013 - Plenário TCU, foi incluído o valor de ressarcimento do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA no fluxo de caixa do projeto, sendo tal montante considerado na equação econômico-financeira como aporte no primeiro ano de contrato.

9.2. A remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área MUC04 totaliza: R\$ 302.029,67 (trezentos e dois mil, vinte e nove reais e sessenta e sete centavos).

10. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

10.1. Conforme determinação do TCU, foi incluído na modelagem econômico-financeira o custo da realização do leilão. De igual forma aos leilões que precederam o presente projeto, opta-se pela realização na B³ S.A. - Brasil, Bolsa, Balcão, em São Paulo/SP.

- 10.2. Destaca-se que o pagamento do valor consta como obrigação contratual do vencedor do certame a ser comprovado antes da assinatura do contrato.
- 10.3. O valor de remuneração de R\$ 485.719,86 (quatrocentos e oitenta e cinco mil, setecentos e dezenove reais e oitenta e seis centavos) à B³ foi definido com base em contrato firmado com a ANTAQ, contudo, o mesmo pode ser alterado quando do lançamento do Edital, uma vez que outras áreas poderão ser licitadas na mesma sessão.

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

- 11.1. 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.
- 11.2. Com relação à justificativa para elaboração do estudo de viabilidade para a área de arrendamento MUC04, cumpre destacar que as atividades a serem realizadas na área visam atender a movimentação e armazenagem de cargas conteneurizadas com o objetivo de ampliar a oferta de serviços portuários para a hinterlândia de Fortaleza, promovendo a competição e redução de preços, buscando maior disponibilidade e qualidade dos serviços. Destaca-se também a necessidade de investimentos que garantam o aumento da capacidade de movimentação de cargas gerais a fim de garantir o atendimento à crescente demanda no Porto de Fortaleza.
- 11.3. Nesse sentido, a elaboração de estudos de viabilidade visando à abertura de procedimento licitatório para a área de arrendamento MUC04 mostra-se de relevante interesse público, na medida em que busca garantir o abastecimento nacional e regional, promovendo, ainda, a maximização da utilização dos ativos públicos, com remuneração adequada aos níveis de mercado.
- 11.4. 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.
- 11.5. No tocante aos procedimentos de atualização e revisão 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 e Pecém, a seguir especificados:

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho 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 ANTAQ nº 85 de 18 de agosto de 2022;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Plano Mestre do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém (2020);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Fortaleza (2022)	Planejamento setorial
Regulamento de Exploração Portuária-REP (2022)	Planejamento setorial

Tabela 4 - Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas localizadas no Porto de Fortaleza.
Fonte: : EVTEA Infra S.A.

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

- 12.1. Para discorrer sobre esse tema, far-se-á referência à Nota Técnica - Competição, a qual foi encaminhada ao Tribunal de Contas da União - TCU em resposta ao item 9.1.4 do Acórdão n.º 3661/2013 - Plenário TCU:

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. 7.º, inciso III, da Lei 8.987/1995, ao art. 3.º, caput e inciso V, da Lei 12.815/2013, com vistas à promoção da modicidade tarifária, em respeito ao art. 6.º, caput e §1.º, da Lei 8.987/1995, e ao art. 3.º, inciso II, da Lei 12.815/2013;

- 12.2. 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.
- 12.3. Os arrendamentos promovidos através do Programa de Arrendamentos Portuários 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.

13. **CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CENÁRIOS COMPETITIVOS NOS EVTEA'S**

- 13.1. 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.
- 13.2. 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.
- 13.3. 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.
- 13.4. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimar a demanda macro potencial do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém no tocante à movimentação de Contêineres, tendo em vista à área de arrendamento MUC04, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:
- 13.4.1. Plano Mestre do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém (2020);
 - 13.4.2. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Fortaleza - PDZ (2022);
 - 13.4.3. Anuário Estatístico – Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ; e
 - 13.4.4. Informações estatísticas disponibilizadas pela Autoridade Portuária de Fortaleza.
- 13.5. 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.

14. **CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MACRO E COMPETIÇÃO**

- 14.1. Na seção B - Estudo de Mercado, consta a projeção de demanda para cargas movimentadas por meio de contêineres no horizonte entre 2022 e 2050, cuja taxa efetiva anual de crescimento adotada foi de 2,57% a.a, conforme tabela a seguir:

Taxas de Crescimento Plano Mestre - Tendencial	Longo Curso Embarque	Longo Curso Desembarque	Cabotagem Embarque	Cabotagem Desembarque	Total Contêineres
Contêiner 2025-2030	2,30%	2,00%	4,01%	4,82%	4,09%
Contêiner 2030-2035	1,71%	1,93%	3,59%	4,29%	3,65%
Contêiner 2035-2040	1,00%	1,96%	2,92%	3,55%	3,00%
Contêiner 2040-2045	0,56%	2,05%	2,45%	3,01%	2,56%
Contêiner 2040-2045	0,71%	1,90%	2,16%	2,63%	2,28%
Contêiner 2045-2050	0,70%	1,78%	1,94%	2,33%	2,05%
Contêiner 2050-2055	0,74%	1,60%	1,76%	2,10%	1,87%
Contêiner 2022-2050	1,31%	5,84%	1,47%	3,42%	2,57%

Tabela 5 - Projeção de Demanda para Contêineres para o Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém
Fonte: EVTEA Infra S.A.

14.2. Para a projeção do cenário tendencial para as cargas containerizadas considera-se a taxa de crescimento de 2,57% ao ano. Para o cenário otimista, projeta-se que a demanda crescerá a taxa de 3,12% ao ano que corresponde um acréscimo de 22,34% sobre a taxa empregada no cenário tendencial. No cenário pessimista, a taxa estimada é de 2,40% ao ano que corresponde uma redução de 6,82% sobre a taxa tendencial.

14.3. Oportuno mencionar que o horizonte contratual previsto para o estudo contempla prazo total de 25 anos, suficiente para amortizar os investimentos previstos, bem como proporcionar retorno adequado aos investidores. Estima-se o início do prazo contratual para o ano de 2025 e término no ano de 2049. Nesse sentido, a projeção de demanda macro foi delimitada para o mesmo período contratual.

14.4. O gráfico a seguir consolida as projeções de demanda macro de cargas containerizadas, que incluem fluxos de longo curso e cabotagem, em diferentes cenários, os quais serão utilizados para projetar a demanda micro de acordo com a capacidade do terminal.

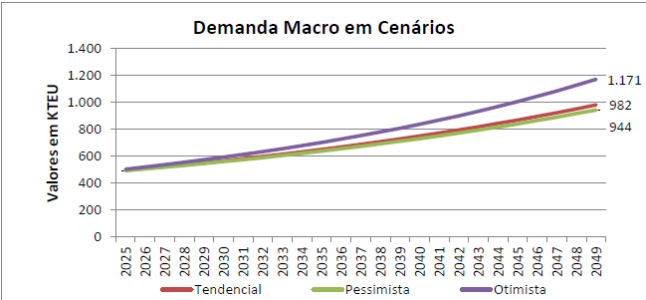


Figura 2 - Cenários de movimentações de contêineres para o Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém (k TEU).
Fonte: EVTEA Infra S.A.

14.5. 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.

15. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MICRO E COMPETIÇÃO

15.1. Para estimar a demanda portuária no terminal MUC04 foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial para o terminal em estudo.

15.2. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (*market share*) para o horizonte contratual, o qual é definido de acordo com a divisão de capacidades (*capacity share*) do mercado. A ideia central é de que, no médio/longo prazo, haverá convergência entre o *market share* e o *capacity share*.

15.3. Para estimar a demanda micro faz-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas. Consideram-se em termos de capacidades as infraestruturas de armazenagem, berços de atracação e expedição. Assim, foram definidas as seguintes informações e premissas para a carga containerizada a ser movimentada no terminal MUC04:

- estimativa de giro médio de estoque;
- tempo de permanência do contêiner no terminal em dias;
- capacidades dinâmicas estimadas das instalações futuras; e
- capacidades dinâmicas das instalações em operação.

15.4. A tabela abaixo apresenta os dados obtidos no Estudo de Mercado referentes à projeção de demanda para o Terminal MUC04 em diferentes cenários de acordo com as premissas adotadas:

MUC04 (em KTEU)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	
Cenário TENDENCIAL																											
Macro Demanda	483	496	509	523	537	552	567	582	599	615	633	651	669	688	708	729	750	772	795	819	844	869	896	923	952	982	
% de Mercado	0,00%	0,00%	13,16%	26,32%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	
Micro Demanda Potencial	0	0	67	138	195	201	206	212	218	224	230	237	243	250	258	265	273	281	289	298	307	316	326	336	346	357	
Limite Capacidade de Cais	0	0	250	250	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	
Micro Demanda capturada	0	0	67	138	195	201	206	212	218	224	230	237	243	250	258	265	273	281	289	298	307	316	326	336	346	357	
Cenário PESSIMISTA																											
Macro Demanda Aquaviária	482	494	506	519	532	546	560	575	590	606	622	638	656	673	692	711	731	751	773	795	817	841	865	891	917	944	
% de Mercado	0,00%	0,00%	13,16%	26,32%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	
Micro Demanda Potencial	0	0	67	137	194	199	204	209	215	220	226	232	238	245	252	259	266	273	281	289	297	306	315	324	333	343	
Limite de Capacidade de Cais	0	0	250	250	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	
Micro Demanda capturada	0	0	67	137	194	199	204	209	215	220	226	232	238	245	252	259	266	273	281	289	297	306	315	324	333	343	
Cenário OTIMISTA																											
Macro Demanda Aquaviária	489	504	521	538	555	574	593	613	634	656	679	702	727	753	780	808	838	868	901	934	969	1.006	1.045	1.085	1.127	1.171	
% de Mercado	0,00%	0,00%	13,16%	26,32%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	36,36%	
Micro Demanda Potencial	0	0	69	142	202	209	216	223	231	239	247	255	264	274	284	294	305	316	327	340	352	366	380	395	410	426	
Limite de Capacidade de Cais	0	0	250	250	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	
Micro Demanda capturada	0	0	69	142	202	209	216	223	231	239	247	255	264	274	284	294	305	316	327	340	352	366	380	395	400	400	

Tabela 6 - Demanda micro em cenários para o Terminal MUC04 para o mercado de cargas containerizadas (k TEU).
Fonte: EVTEA Infra S.A.

16. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

16.1. 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.

16.2. 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.

16.3. 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.

16.4. 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.

16.5. 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.

16.6. 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.

16.7. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao MUC04, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), conforme já explicado, bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

17. JUSTIFICAÇÃO DOS PREÇOS E TARIFAS UTILIZADOS NO TERMINAL E SUA FUNDAMENTAÇÃO

17.1. Este item atende particularmente à determinação 9.1.3 do TCU, no Acórdão n.º 1.077/2015, no que se refere à alteração do item 9.1.13 do Acórdão n.º 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.

17.2. A subseção a seguir suporta as premissas e valor do preço a ser praticado pela empresa arrendatária, conforme considerado no estudo de viabilidade do Terminal MUC04.

• Composição da receita média unitária Geral

17.3. Conforme já citado, o terminal MUC04 foi modelado com vistas à movimentação e armazenagem de cargas containerizadas.

17.4. A receita média unitária do terminal MUC04 foi dimensionada com base nos principais fluxos operacionais de movimentação e armazenagem de carga containerizada no Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém, tendo em vista a participação média relativa de cada fluxo em relação ao total movimentado. Assim, procedeu-se a soma delas, chegando-se à receita média unitária geral que é adotada na modelagem econômico-financeira, definida em R\$ 643,50 por TEU movimentado.

17.5. A tabela a seguir sintetiza a composição da receita média unitária geral para o projeto de arrendamento MUC04. Destaca-se que o detalhamento dessa composição está na Seção B - Estudo de Mercado.

Fator Complexo Fortaleza/Natal		
COMPOSIÇÃO DA RECEITA MÉDIA UNITÁRIA GERAL	R\$ / CONTÊINER (unid.)	R\$ / TEU
Receita Média Unitária da Movimentação Portuária	476,51	283,84
Receita Média Unitária de Armazenagem de Importação para 1º Período	55,13	32,84
Receita Média Unitária de Armazenagem de Importação para 2º Período	27,56	16,42
Receita Média Unitária de Suporte à Armazenagem de Contêineres Refrigerados	302,27	180,05
Receita Média Unitária de Suporte à Inspeção por Autoridade	0,37	0,22
Receita Média Unitária de Posicionamento para Fumigação	2,45	1,46
Receita Média Unitária de Movimentação de Transbordo	211,74	126,13
Receita Média Unitária de Atividades de Ova e Desova	4,27	2,54
RECEITA MÉDIA UNITÁRIA GERAL	1.080,29	643,50

Tabela 7 - Receita média unitária geral.

Fonte: EVTEA Infra S.A.

18. JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO NÃO ESTABELECIMENTO DE "PREÇO TETO"

18.1. 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 nº 3.661/2013 - Plenário.

18.2. 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 de mercado e a Agência Reguladora possa vislumbrar dificuldades em coibir abusos e garantir a modicidade tarifária.

18.3. 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.

18.4. 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.

18.5. 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.

18.6. 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:

- 18.7.1. Definição das cestas de serviços a serem prestados pelos Terminais;
- 18.7.2. Valoração de cada um dos serviços; e
- 18.7.3. Definição do comportamento das duas variáveis anteriores ao longo do tempo.

18.8. 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.

18.9. 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 feito efetiva precificação de serviços, contrariando a lógica da regulação econômica.

18.10. 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.

18.11. 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.

18.12. 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.

18.13. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, observadas as diretrizes relacionadas a questão concorrencial, não se julgou necessário estabelecer preço teto nesse empreendimento.

19. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

19.1. As justificativas para a formulação de parâmetros de desempenho para os Terminais do Programa de Arrendamentos, especialmente no que diz respeito às áreas do Bloco I (Portos de Santos e Pará), foram apresentadas na Nota Técnica Regulação de Nível de Serviço, apresentada ao Tribunal de Contas da União em resposta à determinação 9.1.19 do Acórdão n.º 3661/2013.

19.2. O desempenho operacional do MUC04 foi mensurado pelos seguintes aspectos: a) consignação média; b) prancha média; c) taxa de ocupação de berço e d) nível de serviço.

- Consignação média

19.3. Esse indicador é medido em unidades que o navio carrega ou descarrega durante sua estadia no porto. A tabela a seguir ilustra a consignação média em unidades dos porta-contêineres que aportaram no Porto de Fortaleza entre os anos de 2013 e 2022.

CONTÊINERES-FORTALEZA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	332	432	392	473	536	620	572	437	465	474

Tabela 8 - Histórico de consignação média, período 2013 -2022.
Fonte: EVTEA Infra S.A.

19.4. Destaca-se que a média operacional observada entre 2013 e 2022 é de 18 contêineres por hora e para média geral é de 17 unidade por hora, no Porto de Fortaleza.

- Prancha média

19.5. A Prancha Média considera o volume de carga movimentado no berço por período, medido, geralmente, em toneladas/hora. Distingue-se entre Prancha Média Operacional (considera apenas o tempo de operação) e Prancha Média Geral (considera todo o tempo atracado).

19.6. A tabela a seguir mostra os dados de produtividade de carga containerizada em unidades/hora, dividido em Geral e Operacional para o período de 2013 a 2022 no Porto de Fortaleza.

CONTÊINERES-FORTALEZA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Geral	14	18	18	17	19	27	14	13	12	13
Operacional	17	18	18	17	19	28	16	15	14	15

Tabela 9 - Prancha Média, período 2013-2022.
Fonte: EVTEA Infra S.A.

- Taxa de ocupação de berço

19.7. Entre 2013 e 2022, a média da taxa de ocupação dos berços que operam cargas no Porto de Fortaleza foi apurada em 40,4% no berço 105, conforme dados a seguir:

PORTO DE FORTALEZA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Berço 105	45,3%	36,0%	32,0%	32,8%	39,0%	30,2%	39,4%	50,1%	59,7%	39,8%

Tabela 10 - Taxa de ocupação do berço 105, período 2013-2022.
Fonte: EVTEA Infra S.A.

- Nível de Serviço

19.8. O nível de serviço ao navio define a relação do tempo de espera em relação ao tempo de atendimento. De acordo com UNCTAD, o nível de serviço ideal para qualquer tipo de carga é de 30%. Níveis maiores podem indicar pagamento de sobrestadia de navios (*demurrage*), enquanto níveis menores representa ociosidade da infraestrutura. Níveis acima de 100% indicam que o tempo de espera do navio é maior que o tempo de operação.

19.9. A seguir, os níveis de serviço observados entre 2013 e 2022 no berço 105, cujos níveis alcançou a marca de 31,1%.

PORTO DE FORTALEZA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Berço 105	101,1%	39,6%	34,6%	10,3%	21,0%	20,2%	14,6%	11,9%	24,5%	33,0%

Tabela 11 - Histórico de nível de serviço ao navio, período 2013 - 2022.
Fonte: EVTEA Infra S.A.

20. DEFINIÇÃO DO ALPHA PARA CÁLCULO DA MOVIMENTAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA - MME DO TERMINAL

20.1. O indicador de quantidade de carga movimentada por meio aquaviário, denominado Movimentação Mínima Exigida – MME tem por objetivo criar mecanismos de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e o arrendatário, utilizando-se de métrica pré-definida.

20.2. A métrica de movimentação aquaviária traz consigo premissas de capacidade estática e giro de estoque, sintetizando esses elementos em único indicador, facilmente mensurado.

20.3. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento MUC04, utilizou-se as atracações históricas observadas entre 2004 e 2022 do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém.

20.4. Quanto à metodologia, em atendimento à recomendação exarada no Acórdão 1.750/2021 TCU - Plenário, utilizou-se a metodologia do Value at Risk (VaR) histórico para um grau de confiança de 95%. A seguir, apresenta-se o histórico de movimentação de contêineres entre 2004 e 2022. As informações foram extraídas do anuário estatístico da Antaq.

Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém				
2022	2018	2013	2009	2004
270.059	226.400	148.287	119.204	110.048

Tabela 12 - Movimentação de Contêiner em Unidade entre 2004 a 2022, Anuário Estatístico Antaq
Fonte: EVTEA Infra S.A.

20.5. A partir desses dados calcula-se o Value at Risk (VaR) histórico para um grau de confiança de 95%, No caso do arrendamento MUC04, chega-se a um V@R de 14,65%. Assim, o valor da MME, para cada ano, é calculado como sendo (1 – V@R), equivalente a 85,35% aplicado sobre a demanda projetada.

20.6. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se o mesmo à série de projeção de demanda micro para o arrendamento portuário. De acordo com as premissas adotadas, a MME para a área de arrendamento MUC04 está exposta na tabela a seguir.

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha)
2025	0	0
2026	67	57
2027	138	117
2028	195	167
2029	201	171
2030	206	176
2031	212	181
2032	218	186
2033	224	191
2034	230	196
2035	237	202
2036	243	208
2037	250	214
2038	258	220
2039	265	226
2040	273	233
2041	281	240
2042	289	247
2043	298	254
2044	307	262
2045	316	270
2046	326	278
2047	336	287
2048	346	295
2049	357	305
Redutor (V@R)		14,65%

Tabela 13 - Movimentação Mínima Exigida para a área MUC04 (k TEU).
Fonte: EVTEA Infra S.A.

21. **FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO**

- **Terminais com Valor Presente Líquido positivo**
- 21.1. 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.
- 21.2. O estabelecimento dos percentuais dos valores de arrendamento sendo 50% alocados nas parcelas fixas e 50% nas variáveis foi definido por diretriz do Poder Concedente, assegurado 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.
- 21.3. Dessa forma, os valores de arrendamento portuário constituem receita da Autoridade Portuária decorrentes da exploração de área dentro do Porto Organizado, sendo uma obrigação financeira entre o futuro arrendatário e a autoridade portuária.
- 21.4. Já em relação ao 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 será especificado no Edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no Terminal.

22. **DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 9,92%**

22.1. 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, conforme o Acórdão nº 329-ANTAQ, de 30 de maio de 2022, que estabeleceu o valor da taxa de desconto em 9,92%.

23. **JUSTIFICATIVA PARA NÃO EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE EXECUÇÃO**

- 23.1. Preliminarmente, importante destacar que a garantia de execução deixou de ser cláusula essencial nos contratos de arrendamento após a alteração da lei nº 12.815, de 2013, promovida pela lei nº 14.047, de 2020.
- 23.2. 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.
- 23.3. Com a alteração legislativa, a única remissão a garantias está calcada no §3º, do art. 56, da Lei nº 8.666, de 1993, vejamos:
- Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.
- § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)
- I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei no 11.079, de 2004)
- II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994) II - fiança bancária. (Redação dada pela Lei no 8.883, de 8.6.94)
- § 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3o deste artigo. (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)
- § 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)
- § 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.
- § 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens. (grifos nossos)
- 23.4. Como está cristalino no texto legal, a exigência de garantia contratual é uma faculdade da autoridade competente, nesse caso, do Poder Concedente, que define as diretrizes do procedimento licitatório.
- 23.5. 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).
- 23.6. Além de reafirmar o texto legal, o TCU vai além. A exigência de garantia contratual deve ser sopesada pela Administração de tal sorte a não "encarecer o objeto". No caso de licitações portuárias, a exigência de garantia contratual com certeza entra na memória de cálculo dos proponentes e diminui o apetite para um maior valor de outorga, podendo representar uma menor arrecadação com o certame[2].
- 23.7. Ademais, existem outros meios, além da garantia de execução, para se punir eventuais não cumprimentos de contratos, entre os quais destacam-se as regulamentações emanadas pela própria agência reguladora do setor, a ANTAQ.
- 23.8. Então, diante de todo o exposto, opta o Poder Concedente por não exigir garantia de execução do futuro adjudicatário.

24. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E ABERTURA DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO – SPE

- 24.1. 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.
- 24.2. 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.
- 24.3. 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.
- 24.4. Esse motivo, qual seja, a exigência de capital social mínimo e, consequentemente, 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.
- 24.5. 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.
- 24.6. 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.
- 24.7. Entende-se que percentual adequado de integralização é de 50%. A fixação deste percentual decorreu de contribuições encaminhadas em audiência pública realizada para projetos anteriores. 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.
- 24.8. 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.
- 24.9. 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.

25. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS

- 25.1. A previsão de revisão ordinária surgiu nas concessões rodoviárias, em que o regulador se debruça no contrato para analisar os custos, a variação da demanda e consequentemente 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.

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

Art. 9º 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.

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

§ 3º 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 conterá, 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;

- 25.3. 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.

- 25.4. 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.a 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.

- 25.5. Já no setor portuário, mais especificamente nos contratos de arrendamento, a remuneração na maioria das vezes ocorre por intermédio de preços livres, não sendo essa 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 em que a arrendatária poderá, de acordo com a sua estratégia comercial, conceder descontos. Diferente das concessões, em que 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.

- 25.6. 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"*.

- 25.7. 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"*.

- 25.8. 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.

- 25.9. Ademais, temos o custo regulatório da revisão ordinária. Em outros setores, temos no máximo 30 (trinta) concessões e no setor portuário são mais de 200 (duzentos) contratos de arrendamento e a revisitação desses de forma periódica seria extremamente penosa, senão impossível para a ANTAQ e o Poder Concedente.

- 25.10. 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.

- 25.11. Inclusive, cumpre-se notar que na Resolução nº 85-ANTAQ/2022, que estabelece procedimentos para a elaboração e análise de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias nos portos organizados, não são previstas revisões ordinárias obrigatórias ao contrato de arrendamento, cabendo reequilíbrio contratual apenas a pedido da arrendatária ou do poder concedente.

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

26. **DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL**

26.1. 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.

26.2. Neste contexto, cabe destacar a Lei n.º 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.

26.3. Ao regulamentar esse artigo, o Decreto n.º 8.033, de 27 de junho de 2013 (art. 7º) estabelece que:

Art. 7º Definido o objeto da licitação, a Antaq deverá adotar as providências previstas no art. 14 da Lei n.º 12.815, de 2013.

26.4. 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.

27. **JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS**

27.1. 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:

- 27.1.1. Descrição da área de arrendamento;
- 27.1.2. Licenciamento ambiental;
- 27.1.3. Análise documental e visitas técnicas;
- 27.1.4. Definição do estudo ambiental necessário ao licenciamento;
- 27.1.5. Avaliação dos potenciais passivos ambientais;
- 27.1.6. Identificação dos principais impactos ambientais;
- 27.1.7. Proposição de programas ambientais;
- 27.1.8. Gerenciamento de áreas contaminadas; e
- 27.1.9. Precificação dos custos ambientais.

27.2. 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.

27.3. Na tabela a seguir é apresentada a documentação disponibilizada para a Infra S.A. em setembro de 2023, quanto à situação atual do Terminal, incluindo a do licenciamento ambiental:

Documentação do Terminal	Órgão Emissor	Objeto	Emissão	Validade
Licença de Operação nº 82/2023 - DICOP	SEMACE – Superintendência Estadual de Meio Ambiente do Ceará	Renovação da Licença de Operação referente à operacionalização das atividades administrativas e das operações portuárias do Porto de Fortaleza. A Licença de Operação envolve movimentação de contêineres, carga temporária e geral à granel (líquidos e sólidos), o armazenamento de cargas de granel sólido, cargas containerizadas e cargas soltas em geral, abrangendo a área do terminal marítimo de passageiros, pátio de armazenamento de contêineres, armazéns, parque de triagem, pier petroleiro e cais pesqueiro, da Companhia Docas do Ceará.	27/06/2023	26/06/2027

Tabela 14 - Documentação avaliada referente à área MUC04
Fonte: EVTEA Infra S.A.

• **Identificação de passivos ambientais**

27.4. Um passivo ambiental deve ser reconhecido quando existe a obrigação por parte da empresa 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.

27.5. A avaliação dos potenciais passivos ambientais será resultado da análise documental e informações obtidas por meio de vistoria técnica na área de interesse. Caso haja a confirmação documental que indique a existência ou possibilidade de um passivo ambiental na área, esta deverá constar descrita no Estudo, com a devida indicação da fonte.

27.6. Assim, o diagnóstico preliminar de passivos ambientais baseou-se nas atividades previstas para a área MUC04. Com relação à área, verificou-se que o Terminal não possui passivos ambientais declarados.

27.7. Conforme relatado na seção F - ambiental, verificou-se que tanto a área de estudo do terminal MUC04 quanto a área do quebra-mar não apresentam indícios ou evidências de contaminação sendo possível remetê-las à classificação de Área excluída do cadastro.

27.8. Dessa forma, em conformidade com os editais do Programa de Arrendamentos, serão de responsabilidade do Poder Público os novos passivos ambientais não conhecidos até a data de celebração do contrato, desde que identificados pela nova arrendatária até 360 (trezentos e sessenta) dias após a data da assunção.

• **Estudos ambientais**

27.9. Os estudos ambientais necessários para subsidiar o processo de licenciamento dos terminais varia de acordo com a complexidade do empreendimento.

27.10. Tendo em vista os investimentos previstos para a área, como estratégia de licenciamento ambiental, foi sugerido pela Infra S.A a abertura de dois processos distintos, sendo um para do terminal MUC04, instalação e operação, e outro para a construção da extensão do Quebra-Mar. Os dois processos serão de responsabilidade da arrendatária.

27.11. Dessa forma, tomando-se como base o Anexo I da Resolução COEMA-CE 02/2019, tem-se a seguinte situação:

27.11.1. Terminal MUC04:

- Para a obtenção da LP será necessária a apresentação de estudo ambiental, tal como, o Plano de Controle Ambiental (PCA), a fim de atestar a viabilidade ambiental das novas áreas destinadas a obras para o terminal.
- Para a obtenção da LI deverá ser apresentado o Plano Básico Ambiental (PBA), contendo os programas a serem executados pelo arrendatário durante sua implantação do empreendimento. Durante a realização das obras deverão ser executadas as medidas de controle ambiental definidas no PBA e PCA.
- Para a obtenção da LO do terminal será necessária a apresentação do relatório de atendimento das condicionantes de LI. Durante a operação do empreendimento deverão ser executados os programas ambientais previstos no PBA.

27.11.2. Quebra-Mar:

- Para a obtenção da LP será necessária a apresentação de um estudo ambiental, tal como, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a fim de atestar a viabilidade ambiental das novas áreas destinadas a obras para o terminal.
- Para a obtenção da LI deverá ser apresentado o Plano Básico Ambiental (PBA), contendo os programas a serem executados pelo arrendatário durante sua implantação. Durante a realização das obras deverão ser executadas as medidas de controle ambiental definidas no PBA.

27.12. Conforme Relatório de avaliação ambiental, a fim de obedecer ao princípio da precaução, recomenda-se que a SEMACE seja consultada quanto aos procedimentos necessários para a estruturação e manutenção do licenciamento ambiental do empreendimento.

27.13. A tabela a seguir apresenta o resumo das atividades a serem executados para o cumprimento do rito de licenciamento ambiental da área MUC04 e do Quebra Mar:

Nº	Área	Tipo de Estudo	Licença Ambiental
1	MUC04	PCA	LP
2	Quebra-mar	EIA/RIMA	LP
3	MUC04 e Quebra-mar	Plano Básico Ambiental - PBA	LI
4	MUC04	PBA e Relatórios de Acompanhamento	LO

Tabela 15 - Características e tipologia de estudos e licenças ambientais – área MUC04 e Quebra-Mar.
Fonte: EVTEA Infra S.A.

28. **DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS**

28.1. 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"*.

29. **SUGESTÕES DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS/EDITALÍCIAS PARA DAR SUPORTE À MODELAGEM PROPOSTA**

29.1. Tendo em vista o estabelecido no art. 6º, § 3º da Lei nº 12.815/2013, a elaboração dos editais de licitação de arrendamentos portuários é de competência da ANTAQ, a quem cabe, portanto, a elaboração das minutas desse documento e do contrato.

29.2. Nesse sentido, com o intuito de auxiliar a Agência Reguladora na elaboração nas minutas desses documentos, a Infra S.A. apresentou na NOTA TÉCNICA Nº 12/2023/COPA2-INFRA/SUPAQ-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA (7596782) e na NOTA TÉCNICA Nº 17/2023/COPA2-INFRA/SUPAQ-INFRA/DIPLAN-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA (7730988) sugestões de cláusulas contratuais/editalícias as quais consideram as recomendações do Tribunal de Contas da União, em estudos anteriores, bem como demais propostas de aprimoramentos.

30. **CONCLUSÃO**

30.1. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal MUC04 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.

30.2. Dessa forma, sugere-se ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias:

- I - a aprovação dos estudos em questão e, se de acordo com as diretrizes expostas neste Ato Justificatório e com o EVTEA devidamente revisado (7745411), submeta-os à aprovação da Secretária Nacional de Portos e Transportes Aquaviários;
- II - que, ato contínuo da aprovação dos estudos por parte desta SNPTA, os mesmos sejam encaminhados à ANTAQ para avaliação e eventual realização de audiência e consulta públicas; e
- III - que a Companhia Docas do Ceará seja oficiada quanto ao conteúdo deste Ato Justificatório em conjunto com o EVTEA (7745411).

À consideração superior,

Respeitosamente,

ISMAEL GOMES NETTO
Coordenador de Modelagem

De acordo, encaminha-se ao DNOP para providências.

DANIEL RODRIGUES ALDIGUERI
Coordenador-Geral de Modelagem

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

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



Documento assinado eletronicamente por **Ismael Gomes Netto**, **Coordenador(a) de Modelagem**, em 16/11/2023, às 16:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Rodrigues Aldigueri**, **Coordenador(a)-Geral de Modelagem**, em 16/11/2023, às 16:57, 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, informando o código verificador **7656198** e o código CRC **1FF0399C**.



Referência: Processo nº 50050.007291/2023-44



SEI nº 7656198

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