



**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
COORDENAÇÃO-GERAL DE MODELAGEM E OUTORGAS**

SCN Quadra 04, Bloco B, Ed. Varig, 13º Andar, Sala 1302 - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70714900
Telefone: (61) 3771-0900/0509 - www.transportes.gov.br

Nota Informativa nº 8/2018/CGMO-SNP/DOUP/SNP-MTPA

Brasília, 05 de março de 2018

Referência: Processo nº 50000.043002/2017-18

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa Avançar Parcerias do Governo Federal; licitação das áreas BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09 no Porto de Belém/PA e VDC12 no Porto de Vila do Conde/PA.**

I - DO OBJETIVO

1. A presente Nota Informativa tem por objetivo compilar as informações e justificativas para a modelagem do arrendamento das áreas **BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09** localizadas no Porto Organizado de Belém/PA, e da área **VDC12** localizada no Porto Organizado de Vila do Conde/PA, todas elas sob jurisdição da Companhia Docas do Pará (CDP), vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, e destinadas à movimentação de combustíveis líquidos.

2. Essa modelagem espelha uma série de diretrizes de políticas públicas, as quais serão apresentadas ao longo deste documento.

II - DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR PORTUÁRIO

3. Primeiramente, cabe lembrar que as Políticas Públicas constituem princípios, objetivos, metas e programas que orientam a atuação do Estado, dos agentes públicos e privados e devem ter como finalidade a eficiente alocação de recursos, com vistas à realização do interesse público.

4. 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 especiais de programas, diretrizes e atos normativos, constituem as políticas de governo. 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.[1] (grifou-se)

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

6. 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*:

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.

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.

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

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). [...]

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.

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. [...]

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

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

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

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

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

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

9. No tocante aos novos arrendamentos, objeto desta Nota, cabe fazer breve histórico acerca do Programa de Arrendamentos Portuários - PAP.

10. 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), que foi acompanhado pela edição da Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 e nº 38, de 14/3/2013.

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

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

- a) **Portaria SEP/PR nº. 15, de 15 de fevereiro de 2013** – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional;
- b) **Portaria SEP/PR nº. 38, de 14 de março de 2013** – Divulgação de chamamento para empresas interessadas na elaboração de estudos para as 159 áreas, com definição da modelagem a ser utilizada;
- c) **Portaria Conjunta SEP/PR-Antaq nº. 91, de 24 de junho de 2013** – Constituição de Comissão Mista, composta por quatro membros da então 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 nº 38/2013;
- d) **Ofício nº. 178/2013-DG, de 11 de outubro de 2013** – Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), bem como as minutas de edital e contrato referentes ao primeiro bloco foram aprovados por meio da Resolução-Antaq nº 3.094/2013, e encaminhados ao TCU. O Ofício 178/2013 referido foi complementado posteriormente pelos Ofícios nº 38/2013-GAB (peça 29), de 16/10/2013, e nº 39/2013-GAB (peça 30), de 17/10/2013;
- e) **Ofício nº. 39/2013-GAB, de 17 de outubro 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;
- f) **Acórdão nº. 1077/2015 TCU-Plenário, de 06 de maio de 2015**, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP;
- g) **Acórdão nº. 2413/2015 TCU-Plenário, de 30 de setembro de 2015** – Aprovação Final pelo TCU da licitação de 8 áreas pelo critério de Maior Valor de Outorga.

13. Os principais documentos que embasaram todo o processo que envolveu a então Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e o Tribunal de Contas da União - TCU, culminando em autorização específica daquele Tribunal para a licitação imediata das áreas em comento, seguem em anexo a esta Nota Informativa (Anexo I).

14. Após aprovação pelo TCU da licitação pelo critério de Maior Valor de Outorga, foram realizados os certames licitatórios das áreas VDC29 do porto de Vila do Conde/PA e STS04, STS07 e STS36 do porto de Santos/SP, em dezembro de 2015, das áreas STM04 e STM05 do porto de Santarém/PA, em março de 2017, e da área RDJ05 do Porto do Rio de Janeiro/RJ, em abril de 2017.

15. Tendo todas as áreas autorizadas pelo TCU sido licitadas, havia a necessidade de encaminhar mais áreas para liberação da dota Corte de Contas antes de iniciar o processo licitatório. Contudo, em virtude do tempo transcorrido entre a finalização dos estudos e a liberação para licitação de 2013 a 2015, percebeu-se a necessidade de atualização dos EVTEAs, pois algumas de suas premissas já não eram mais válidas, como a revisão da projeção de cargas em consequência da crise econômica e atualização dos valores de investimentos.

16. Assim, este Ministério - em conjunto com a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) - vem solicitando à Empresa de Planejamento e Logística - EPL do Governo Federal a revisão e atualização de estudos entregues no âmbito da Portaria SEP/PR nº 38, 14/3/2013, e que estão sendo priorizados.

17. Após a atualização dos estudos, a EPL encaminhou-os de volta para o MTPA, conforme ofício nº 453/2017-PRES/EPL para análise e aprovação. O Ministério inseriu então as notas informativas 6 a 11/2017/CGMO-SNP/DOUP/SNP-MTPA com o objetivo de justificar a licitação de cada uma das áreas em questão.

18. Por conseguinte o processo foi enviado à ANTAQ com vistas a sua análise, elaboração de edital e realização do procedimento licitatório, atendendo aos Arts. 8º e 9º da Resolução Normativa 7-ANTAQ/2016.

19. Durante a análise pelas áreas técnica e jurídica da referida Agência, foram elencadas uma série de considerações e recomendações a respeito dos documentos, constantes das Notas Técnicas nºs 124, 126 e

127/2017/GPO/SOG nº 115/2017/GPO/SGO e dos Pareceres nº 00097 e
00098/2017/GAB/PFANTAQ/NCA/AGU.

20. Em seguida, a Diretoria Geral da ANTAQ enviou Ofício nº 14/2018/DG-ANTAQ, informando a necessidade de o MTPA responder às considerações das retromencionadas áreas, anteriormente à realização de consulta pública, conforme indicado nos pareceres jurídicos. As solicitações da ANTAQ são:

- a) Suprir a falta de Anotação de Responsabilidade Técnica dos estudos encaminhados à Agência Reguladora (§ 32 do Parecer Jurídico n. 00098/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU e § 3 da Nota Jurídica n. 00320/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU);
- b) Aprovar expressamente a versão atualizada do EVTEA (§ 32 do Parecer Jurídico n. 00098/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU § 9 da Nota Jurídica n. 00320/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU);
- c) Verificar se o prazo não deve ser alterado para 35 anos, nos termos do Decreto nº 9.048/2017 (§ 48 do Parecer Jurídico n. 00098/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU);
- d) Confirmar se a EPL não teria direito a qualquer resarcimento pela revisão do EVTEA (§ 4 do Despacho n. 00291/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU);
- e) Reforçar a fundamentação de vedação à adjudicação de mais de duas áreas para uma mesma arrendatária (§§ 5/6 do Despacho n. 00291/2017/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU);
- f) Verificar se a obrigatoriedade de constituição de SPE não deve ser afastada, nos moldes sugeridos pelo Poder Concedente quando da licitação dos terminais STM 04 e STM 05 (§§ 4/6 do Despacho n. 00006/2018/GAB/PFANTAQ/PGF/AGU); e
- g) Reforçar a fundamentação sobre a imposição de obrigação solidária para realização de dragagem e obras de melhoria nos píeres de Miramar/PA (§ 9 do Despacho n. 00006/2018/GAB/PFANTAWPGF/AGU).

III - COMENTÁRIOS REFERENTES ÀS CONSIDERAÇÕES DA ANTAQ

21. Fazendo referência à primeira recomendação indicada pelas áreas técnica e jurídica da ANTAQ, relacionada à falta de Anotação de responsabilidade Técnica (ART) pela elaboração dos EVTEAs, é importante destacar que o projeto que será efetivamente implantado, após a licitação, será definido pelo licitante vencedor por meio do PBI - Plano Básico de Implantação, após ser aprovado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, deverá conter a aprovação da Autoridade Portuária previamente à execução das obras.

22. Portanto, a responsabilidade pelo projeto efetivo caberá ao futuro licitante vencedor, quando serão exigidos o projeto executivo da obra e a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do engenheiro responsável.

23. Além disso, cumpre destacar que os estudos conceituais foram desenvolvidos pela Empresa de Planejamento e Logística – EPL, empresa pública do Governo Federal, regularmente aprovados pelo MTPA, representando portanto, cabalmente, a Política Pública voltada ao setor portuário.

24. Quanto ao item seguinte, cabe esclarecer que os EVTEAs encaminhados por este MTPA encontram-se aprovados conforme consignado na Resolução 3.094/2013 da ANTAQ, após análise da Comissão Mista estabelecida pela Portaria Conjunta SEP/PR-Antaq nº. 91, de 24 de junho de 2013.

25. Ademais, no que se refere ao posicionamento formal da Secretaria Nacional de Portos quanto à aprovação dos estudos atualizados, ressaltamos o item 3 do Memorando no 111/2017/CGMO-SNP/DOUP/SNP de 18/10/2017, que solicita que os estudos sejam encaminhados para ANTAQ para “ providências subsequentes, de elaboração de edital e realização do procedimento licitatório, atendendo aos Arts. 8º e 9º da Resolução Normativa 7-ANTAQ/2016.” Entendemos que, uma vez que os estudos estão sendo encaminhados para abertura de procedimentos licitatórios, os mesmos foram aprovados pela SNP, assim como pelo MTPA, caso contrário os mesmos não estariam sendo enviados para a ANTAQ.

26. O mesmo raciocínio se desprende do Memorando no 1358/2017/DOUP/SNP e do Memorando no 794/2017/SNP/MTPA ambos encaminhando os estudos para providências licitatórias.

27. Com relação à possibilidade de alteração do prazo dos contratos de arrendamento para 35 anos, nos termos do Decreto nº 9.048/2017, destaca-se que a definição do prazo de arrendamento é discricionária do Poder Concedente, a qual considera também os resultados da modelagem financeira no que tange a viabilização do projeto e as características da área a ser arrendada.

28. Para os casos em discussão, que se concentram no porto de Belém/PA, mais especificamente na região da cidade denominada Miramar, consignou-se 20 anos como prazo de arrendamento por atender à modelagem financeira e pela limitação de área para estocagem dos combustíveis.

29. Conforme será demonstrado neste ato justificatório, os terminais localizados em Miramar estão incrustados em área densamente habitada da cidade de Belém, não havendo mais possibilidade de expansão, mas que atendem à demanda projetada para 20 anos. Assim, verificou-se uma limitação operacional em que, caso a demanda continue a aumentar após esse período, juntamente com o aumento da ocupação urbana da região, poderá haver a necessidade de mudança das operações para porto de Vila do Conde/PA, principalmente por questões de segurança.

30. Entretanto, no presente momento, foi avaliada a vantajosidade da permanência das operações portuárias com combustíveis na região de Miramar pelo prazo de 20 anos, associada à instalação de um novo terminal no Porto de Vila do Conde (VDC12).

31. Ressaltamos que o ajuste de prazo dos terminais de Miramar para 20 anos é uma compatibilização entre os interesses de transferência das movimentações de Combustíveis Líquidos para Vila do Conde com as sinalizações do mercado sobre o prazo necessário para que ela ocorra de maneira e gradual para o abastecimento da região. As discussões em questão também tiveram frequente participação da ANP - Agência Nacional de Petróleo e Gás Natural - que foi formalmente consultada conforme previsão Art. 16 §2 da Lei 12.815/2013 e posicionou-se através do Ofício 093/2018/SDL-ANP SEI (0759521).

32. Com relação ao direito da Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL de ser resarcida pela atualização dos estudos, a Secretaria de Fomento e Parcerias – após avaliação de sua área técnica e posterior consulta à Consultoria Jurídica - se manifestou acerca do tema por meio do Ofício n.º 80/2017/SFP, de 01 de novembro de 2017 (Documento SEI 0644608), onde foi registrado que não foram verificados óbices técnicos ou jurídicos quanto à possibilidade do ressarcimento dos estudos ter como beneficiária a EPL.

33. Da mesma forma, corroborou com esse entendimento a área jurídica da EPL em sua Nota nº 24/2017/PROJUR/PRE, de 27 de outubro de 2017, afirmando não haver impedimento para que a Administração Pública, na qual a EPL está inserida, faça jus ao ressarcimento relativamente à estruturação de projetos feita no âmbito de sua estrutura interna, como mediante a contratação de serviços técnicos especializados.

34. No que tange à vedação à adjudicação de mais de duas áreas para uma mesma arrendatária, faz-se importante reforçar a necessidade dessa obstrução.

35. A limitação imposta visa garantir a existência de ambiente concorrencial saudável no porto, com pelo menos três operadores disputando o mercado. De outro modo, caso fosse permitida a adjudicação de mais de duas áreas, haveria o risco de criação de ambiente de monopólio, com uma empresa detendo mais de 50% do mercado local.

36. Por outro lado, as empresas podem projetar um aproveitamento melhor do espaço disponível - e obter importantes sinergias - operando duas áreas em conjunto ao invés de apenas uma, de forma a otimizar os espaços e maximizar a armazenagem em virtude de sua expertise.

37. Nessa hipótese – de duas áreas serem adjudicadas a uma mesma empresa/consórcio – estaríamos possibilitando que essa empresa/consórcio otimizasse os projetos, permitindo que ela unificasse as áreas e realizasse as atividades de forma como uma única planta operacional, sem afrontar o conceito de fomentar a concorrência no mercado, pois ainda restariam três outras áreas em licitação que seriam concorrentes dessa, além de outro terminal que já opera no mesmo porto.

38. Também foi questionada a obrigatoriedade de constituição de SPE, da mesma forma que foi sugerido pelo Poder Concedente quando da licitação dos terminais STM 04 e STM 05. Nessa questão, esta área técnica entende ser cabível tal sugestão de se afastar a obrigatoriedade de constituição de SPE para os arrendatários dos terminais de granéis líquidos de Miramar/PA.

39. Destaca-se que, no setor petrolífero, a integração vertical é prática comum, isso quer dizer que a empresa que se dedica a extração do petróleo, muitas vezes é também responsável pelo refino, produção de combustível e distribuição. Trata-se da combinação de processos tecnologicamente distintos inseridos no âmbito de uma mesma empresa, interligados por uma cadeia lógica de controle hierárquico.

40. Esse modelo de controle possibilita uma série de vantagens, tais como: redução dos custos, aprofundamento da tecnologia, além de assegurar oferta e demanda e maior poder de negociação.

41. Assim, considerando que as distribuidoras de combustível operam majoritariamente carga própria nos terminais portuários públicos que ocupam atualmente, a obrigatoriedade de desverticalização das

atividades de distribuição de combustíveis e movimentação portuária que decorre da exigência do estabelecimento de SPEs implicaria em grave ineficiência da cadeia logística, pelas seguintes razões:

- a) Necessidade de constituir, licenciar do zero e manter regular uma nova pessoa jurídica;
- b) Completa mudança na dinâmica de operação no local, incluindo a necessidade de negociação e controle de contratos diversos a serem estabelecidos entre esta nova sociedade empresarial e a empresa de seu próprio grupo econômico detentora da carga a ser movimentada; e
- c) Possíveis ineficiências tributárias relacionadas à inclusão de mais um agente na cadeia de distribuição.

42. Outro aspecto que cabe mencionar, e que também fortalece a proposta de não obrigatoriedade de constituição de SPE, é que sem tal obrigação, a tendência é que tenhamos mais interessados em participar da licitação, permitindo a entrada de empresas verticalizadas ou não.

43. Por fim, em reforço à fundamentação sobre a imposição de obrigação solidária para realização de dragagem e obras de melhoria nos píeres de Miramar/PA, cabe informar que a minuta de contrato de arrendamento dos terminais de líquidos já traz o regramento e a obrigação de criação de comitê para gerenciar a execução dos investimentos a serem compartilhados entre os arrendatários, conforme discriminado abaixo:

7.2 Obrigações Compartilhadas e Comitê de Implantação

7.2.1 A Arrendatária, juntamente com as arrendatárias das áreas BEL 02A, BEL 02B, BEL 04 e BEL 08, se houver, ficara obrigada a custear as obras de dragagem no complexo aquaviário do Terminal Petroquímico de Miramar, notadamente no canal de acesso, bacia de evolução e área de acostagem, e obras de melhorias nos píeres de Miramar (“Obrigações Compartilhadas”).

7.2.1.1 A Arrendatária não será responsável por atos causados pelas demais Arrendatárias relacionados as Obrigações Compartilhadas ou por eventual inadimplemento das demais Arrendatárias, sendo que, nestas hipóteses, o Contrato poderá ser objeto de Revisão Extraordinária.

7.2.2 Caberá a cada arrendatário arcar com a seguinte proporção das Obrigações Compartilhadas:

| Área | Participação % |
|--------------|------------------|
| BEL02A | 21,5956% |
| BEL02B | 22,7952% |
| BEL04 | 8,7967% |
| BEL08 | 10,6360% |
| BEL09 | 36,1765% |
| TOTAL | 100,0000% |

7.2.3 Caberá ao Comitê de Implantação, a ser criado pela Arrendatária, juntamente com as arrendatárias das áreas identificadas como BEL 02A, BEL 04 e BEL 08, BEL 09, a deliberação quanto a organização da implementação das Obrigações Compartilhadas.

7.2.4 O Comitê de Implantação contará com até 7 (sete) integrantes, a serem indicados da seguinte forma:

7.2.4.1 1 (um) integrante indicado livremente pela arrendatária do Arrendamento BEL 02A;

7.2.4.2 1 (um) integrante indicado livremente pela arrendatária do Arrendamento BEL 02B;

7.2.4.3 1 (um) integrante indicado livremente pela arrendatária do Arrendamento BEL 04;

7.2.4.4 1 (um) integrante indicado livremente pela arrendatária do Arrendamento BEL 08;

7.2.4.5 1 (um) integrante indicado livremente pela arrendatária do Arrendamento BEL 09;

7.2.4.6 1 (um) integrante indicado pela Administração do Porto.

7.2.4.7 1 (um) integrante indicado pelo Poder Concedente.

7.2.5 As decisões do Comitê de Implantação serão tomadas por maioria dos votos, cabendo ao integrante indicado pelo Poder Concedente o voto de qualidade, no caso de empate.

7.2.6 O Comitê de Implantação somente se reunirá após a regular convocação de todos os seus integrantes e com a presença da maioria absoluta de seus integrantes.

44. Dentre o exposto, faz-se importante destacar a alínea 7.2.1.1, na qual fica clara a necessidade de reequilíbrio econômico financeiro do contrato em caso de inadimplemento na realização dos investimentos compartilhados de algum arrendatário.

45. Essa foi a forma encontrada neste momento para amarrar a divisão financeira dos investimentos entre os arrendatários. Contudo, podem haver aperfeiçoamentos nesses regramentos ou na forma da consolidação dos investimentos a partir da discussão a ser realizada durante os processos de consulta e audiência públicas.

IV - DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS EMPREENDIMENTOS

IV.1. Terminal de combustíveis BEL02A

46. O terminal BEL02A está localizado no Terminal Petroquímico de Miramar dentro da área do Porto Organizado de Belém/PA, sob jurisdição da Companhia Docas do Pará (CDP), vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

47. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento BEL02A envolvem recepção, armazenagem e distribuição de combustível, além dos produtos derivados do petróleo oriundos do modal aquaviário – diesel, gasolina e querosene – que são recebidos pelo modal rodoviário volumes de etanol e biodiesel.

48. O etanol recebido pode ser do tipo anidro para adição à gasolina e hidratado para a distribuição final, enquanto o biodiesel se destina à realização de mistura com o diesel comum.

49. A superfície da área de arrendamento é de aproximadamente 43.240 m², com conexões de rodovia e cais, conforme indicado na figura a seguir.

Figura 1 – Localização da área do arrendamento BEL02A



Fonte: EVTEA (2017)

50. Importante destacar que as atividades desenvolvidas na área de arrendamento BEL02A estão alinhadas às definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (2017) do Terminal Petroquímico de Miramar.

51. Atualmente a área possui 9 (nove) tanques de armazenagem de graneis líquidos, com fundações de concreto e bacias de contenção para o controle de vazamentos. Esse conjunto de tanques resulta em uma capacidade total de armazenagem estática de 14.269t. Adicionalmente, é prevista a instalação de capacidade adicional de 27.602t para desempenho das operações, totalizando 41.872t estáticas.

52. A capacidade adicional dimensionada, de acordo com estudos de demanda e de mercado, é de 32.472m³, que deve ser implantada pelo futuro arrendatário. Dessa forma, para a área de arrendamento BEL02A foi projetado o acréscimo de 4 (quatro) tanques de 8.118m³ cada. Somadas as capacidades existente e projetada, chega-se ao total de 49.260m³ de capacidade estática.

53. A implementação dos tanques adicionais (32.472m³), que ocorrerá por conta do futuro arrendatário, está estimada para ocorrer no primeiro ano de contrato. A partir do segundo ano de contrato, projeta-se a disponibilização da capacidade total do empreendimento (49.260m³).

54. Destaca-se, ainda, que, no tocante à implementação do empreendimento, projeta-se o início das operações na área de arrendamento BEL02A no primeiro ano de contrato, isto é, em 2019, por se tratar de área em operação com bens reversíveis que podem ser utilizados pelo futuro arrendatário.

55. De acordo com as estimativas de demanda e de divisão de mercado, a capacidade existente na área de arrendamento BEL02A deve ser suficiente para atender a demanda prevista no horizonte de 20 anos

(2038), considerando-se, em paralelo, a implantação de terminais concorrentes na região do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde.

IV.2 Terminal de combustíveis BEL02B

56. O terminal BEL02B está localizado no Terminal Petroquímico de Miramar dentro da área do Porto Organizado de Belém/PA, sob jurisdição da Companhia Docas do Pará (CDP), vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

57. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento BEL02B envolvem recepção, armazenagem e distribuição de combustível além dos produtos derivados do petróleo oriundos do modal aquaviário – diesel, gasolina e querosene – que são recebidos, pelo modal rodoviário, volumes graneis líquidos combustíveis, etanol e biodiesel.

58. O etanol recebido pode ser do tipo anidro para adição à gasolina e hidratado para a distribuição final, enquanto o biodiesel se destina à realização de mistura com o diesel comum.

59. A superfície da área de arrendamento é de aproximadamente 46.627m², com conexões de rodovia e cais, conforme indicado na figura a seguir.

Figura 2 – Localização da área do arrendamento BEL02B



Fonte: EVTEA (2017)

60. Importante destacar que as atividades desenvolvidas na área de arrendamento BEL02B estão alinhadas às definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (2017) do Terminal Petroquímico de Miramar.

61. Atualmente a área possui 11 tanques de armazenagem de graneis líquidos, com fundações de concreto e bacias de contenção para o controle de vazamentos. Esse conjunto de tanques resulta em uma capacidade total de armazenagem estática estimada em 28.272t.

62. De acordo com as estimativas de demanda e de divisão de mercado, a capacidade existente na área de arrendamento BEL02B deve ser suficiente para atender a demanda prevista no horizonte de 20 anos (2038), considerando-se, em paralelo, a implantação de terminais concorrentes na região do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde.

IV.3. Terminal de combustíveis BEL04

63. O terminal BEL04 está localizado no Terminal Petroquímico de Miramar dentro da área do Porto Organizado de Belém/PA, sob jurisdição da Companhia Docas do Pará (CDP), vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

64. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento BEL04 envolvem recepção, armazenagem e distribuição de combustível além dos produtos derivados do petróleo oriundos do modal aquaviário – diesel, gasolina e querosene – que são recebidos, pelo modal rodoviário, volumes graneis líquidos combustíveis, etanol e biodiesel.

65. O etanol recebido pode ser do tipo anidro para adição à gasolina e hidratado para a distribuição final, enquanto o biodiesel se destina à realização de mistura com o diesel comum.

66. A superfície da área de arrendamento é de aproximadamente 25.010 m², com conexões de rodovia e cais, conforme indicado na figura a seguir.

Figura 3 – Localização da área do arrendamento BEL04



Fonte: EVTEA (2017)

67. Importante destacar que as atividades desenvolvidas na área de arrendamento BEL04 estão alinhadas às definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (2017) do Terminal Petroquímico de Miramar.

68. Atualmente a área possui 11 tanques de armazenagem de graneis líquidos, com fundações de concreto e bacias de contenção para o controle de vazamentos. Esse conjunto de tanques resulta em uma capacidade total de armazenagem estática estimada em 18.200 t.

69. As principais características dos tanques podem ser verificadas na Autorização ANP nº. 304, de 16 de junho de 2017, expostas a seguir.

Tabela 1 – Tancagem existente na área de arrendamento BEL04, localizada no Terminal Petroquímico de Miramar

| Tanque | Diâmetro (m) | ALT/COMP (m) | VOLUME (m ³) | PRODUTO (Classe) | Obs. |
|--------|--------------|--------------|--------------------------|------------------|-------------------------------|
| 101 | 6,2 | 5,25 | 158,38 | I, II ou III | Em Operação A.O. 561/2016. |
| 102 | 18,28 | 10,74 | 2.839,58 | I, II ou III | |
| 103 | 23,76 | 8,78 | 3.953,25 | II ou III | |
| 104 | 6,2 | 5,25 | 158,56 | IIIB | |
| 105 | 12,94 | 12,12 | 1.610,13 | I, II ou III | |
| 106 | 10,98 | 12,6 | 1.197,38 | I, II ou III | |
| 107 | 20,57 | 14,08 | 4.707,95 | II ou III | |
| 108 | 14,6 | 9,91 | 1.673,14 | I, II ou III | |
| 109 | 13,37 | 14,64 | 2.055,39 | II ou III | A resarcir |
| 110 | 13,37 | 14,64 | 2.055,39 | I, II ou III | |
| 111 | 11,46 | 9,76 | 1.006,72 | II ou III | |

Fonte: Autorização ANP nº. 304/2017

70. De acordo com as estimativas de demanda e de divisão de mercado, a capacidade existente na área de arrendamento BEL04 deve ser suficiente para atender a demanda prevista no horizonte de 20 anos (2038), considerando-se, em paralelo, a implantação de terminais concorrentes na região do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde.

IV.4. Terminal de combustíveis BEL08

71. O terminal BEL08 está localizado no Terminal Petroquímico de Miramar dentro da área do Porto Organizado de Belém/PA, sob jurisdição da Companhia Docas do Pará (CDP), vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

72. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento BEL02B envolvem recepção, armazenagem e distribuição de combustível além dos produtos derivados do petróleo oriundos do modal aquaviário – diesel, gasolina e querosene – que são recebidos, pelo modal rodoviário, volumes graneis líquidos combustíveis, etanol e biodiesel.

73. O etanol recebido pode ser do tipo anidro para adição à gasolina e hidratado para a distribuição final, enquanto o biodiesel se destina à realização de mistura com o diesel comum.

74. A superfície da área de arrendamento é de aproximadamente 51.450 m², com conexões de rodovia e cais, conforme indicado na figura a seguir.

Figura 4 – Localização da área do arrendamento BEL08



Fonte: EVTEA (2017)

75. Importante destacar que as atividades desenvolvidas na área de arrendamento BEL09 estão alinhadas às definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (2017) do Terminal Petroquímico de Miramar.

76. Atualmente a área não possui estruturas de armazenagem para graneis líquidos. No tocante à implementação do empreendimento, projeta-se a implantação dos ativos necessários ao cumprimento do objeto contratual, estimando-se o início das operações para o terceiro ano de contrato, em 2021, com a disponibilização de capacidade mínima de 49.821 toneladas estáticas.

77. De acordo com as estimativas de demanda e de divisão de mercado, a capacidade existente na área de arrendamento BEL08 deve ser suficiente para atender a demanda prevista no horizonte de 20 anos (2038), considerando-se, em paralelo, a implantação de terminais concorrentes na região do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde.

IV.5. Terminal de combustíveis BEL09

78. O terminal BEL09 está localizado no Terminal Petroquímico de Miramar dentro da área do Porto Organizado de Belém/PA, sob jurisdição da Companhia Docas do Pará (CDP), vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

79. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento BEL09 envolvem recepção, armazenagem e distribuição de combustível, incluindo de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP.

80. Além dos produtos derivados do petróleo oriundos do modal aquaviário – diesel, gasolina e querosene – que são recebidos, pelo modal rodoviário, volumes graneis líquidos combustíveis, etanol e biodiesel.

81. O etanol recebido pode ser do tipo anidro para adição à gasolina e hidratado para a distribuição final, enquanto o biodiesel se destina à realização de mistura com o diesel comum.

82. Importante ressaltar que a área de arrendamento BEL09 é a única instalação na região de Belém apta a fazer a recepção de GLP.

83. A superfície da área de arrendamento é de aproximadamente 43.364m², com conexões de rodovia e cais, conforme indicado na figura a seguir.

Figura 5 – Localização da área do arrendamento BEL09



Fonte: EVTEA (2017)

84. Importante destacar que as atividades desenvolvidas na área de arrendamento BEL09 estão alinhadas às definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (2017) do Terminal Petroquímico de Miramar.

85. A área de arrendamento denominada BEL09, situada no Terminal Petroquímico de Miramar, encontra-se alocada no “Cluster do Maranhão-Vila do Conde”. Segundo dados apresentados no relatório “Projeção de Demanda e Alocação de Cargas” (PNLP, 2015), a demanda total prevista para derivados de petróleo para o horizonte de 2014 a 2042 possui taxa média de crescimento da ordem de 3,27%.

IV.6. Terminal de combustíveis VDC12

86. O terminal VDC12 está localizado no Terminal Petroquímico de Miramar dentro da área do Porto Organizado de Vida do Conde/PA, sob jurisdição da Companhia Docas do Pará (CDP), vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

87. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento VDC12 envolvem recepção, armazenagem e distribuição de combustível além dos produtos derivados do petróleo oriundos do modal aquaviário – diesel, gasolina e querosene – que são recebidos, pelo modal rodoviário, volumes graneis líquidos combustíveis, etanol e biodiesel.

88. O etanol recebido pode ser do tipo anidro para adição à gasolina e hidratado para a distribuição final, enquanto o biodiesel se destina à realização de mistura com o diesel comum.

89. A superfície da área de arrendamento é de aproximadamente 47.000 m², com conexões de rodovia e cais, conforme indicado na figura a seguir.

Figura 6 – Localização da área do arrendamento VDC12



Fonte: EVTEA (2017)

90. Importante destacar que as atividades desenvolvidas na área de arrendamento VDC12 estão alinhadas às definições do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ (2015) do Porto Organizado de Vila do Conde.

91. Atualmente a área é *greenfield* não possuindo estruturas de armazenagem para graneis líquidos. No tocante à implementação do empreendimento, projeta-se o início das operações na área VDC12 no terceiro ano de contrato, isto é, em 2022, por se tratar de área *greenfield*, cabendo ao futuro arrendatário implementar as obras, bem como os licenciamentos necessários para o terminal. Com os investimentos, projeta-se a implantação das estruturas necessárias às operações, incluindo tanques com capacidade total de armazenagem estática estimada em 45.512t.

92. De acordo com as estimativas de demanda e de divisão de mercado, a capacidade existente na área de arrendamento VDC12 deve ser suficiente para atender a demanda prevista no horizonte de 25 anos (2043), considerando-se, em paralelo, a implantação de terminais concorrentes na região do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde.

V - DA JUSTIFICATIVA PARA A IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS QUE COMPÕEM O ENTÃO PROGRAMA DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS

93. Como já mencionado anteriormente nesta Nota Informativa, ao longo do exercício de 2012, intensificaram-se as discussões sobre a alteração do Marco Regulatório então em vigor, a Lei nº. 8630/93. O diagnóstico, à época, era o de que havia a necessidade de dar maior ênfase na execução de investimentos privados nos portos, com vistas ao aumento da capacidade de movimentação dos portos e terminais brasileiros, seja por implantação de novas instalações, seja pela melhoria da infraestrutura das instalações com contratos vigentes, resultando com isso em aumento da competição do setor, em melhoria da eficiência na prestação dos serviços portuários, consequentemente, a redução do chamado “Custo Brasil”.

94. Sob a vigência do marco regulatório anterior, até o final de 2012, estimava-se que quase uma centena de contratos de arrendamentos portuários necessitavam de providências por parte do Poder Público em razão da proximidade de seu termo contratual ou de estarem efetivamente vencidos.

95. O Governo Federal, por meio da Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), ANTAQ e Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), dentre outros atores, coordenou diálogos com toda a comunidade portuária visando elaborar o desenho do novo marco, que contempla o arrendamento de áreas nos portos organizados.

96. Em 6 de dezembro de 2012, entrou em vigor a Medida Provisória nº. 595 (posteriormente convertida na Lei nº. 12.815, a chamada Nova Lei dos Portos), dispondo sobre a exploração de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. A nova Medida Provisória revogou a Lei nº. 8.630/93, alterando significativamente as regras referentes aos arrendamentos portuários.

97. Dentre as alterações trazidas pela MP nº. 595/2012, destacam-se as mudanças no critério de julgamento das licitações e a redefinição de competências da Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR - que assumiu o papel de Poder Concedente, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ –

com poder fiscalizador e regulador e responsável pela realização das licitações e das administrações portuárias, responsáveis por apoiarem essas atividades.

98. Tendo por base sua nova competência estabelecida pela citada MP, a SEP/PR, no intuito de definir as áreas com potencial de realização de licitações nos portos brasileiros, iniciou levantamento junto às autoridades portuárias por meio do Ofício Circular nº. 22/2013/SEP, de 29 de janeiro de 2013 (Anexo II).

99. Com base nesse levantamento, e a partir dos diálogos com os diversos atores portuários, foram mapeadas 159 áreas passíveis de serem arrendadas ao setor privado e suas respectivas necessidades de investimento.

100. Os critérios estabelecidos para a escolha das áreas do Programa de Arrendamentos Portuários foram:

a) A existência de contratos vencidos e a vencer até 2017, tendo em vista que esse prazo foi considerado razoável para que as licitações ocorressem, já considerando o ineditismo do caso e os imprevistos eventuais em processos licitatórios de arrendamentos. Até 2017, poder-se-ia então realizar novos levantamentos com outra “data de corte” estabelecida, para a elaboração de nova rodada de licitações, conforme conveniente. Foram identificadas 117 áreas nessa condição, conforme indicado na Tabela 2:

Tabela 2 – Contratos vencidos e a vencer

| Vencimento | Não Prorrogável | Prorrogável | TOTAL |
|-----------------|-----------------|-------------|------------|
| Vencidos | 43 | 3 | 46 |
| até 2013 | 12 | 1 | 13 |
| em 2014 | 13 | 4 | 17 |
| em 2015 | 5 | 9 | 14 |
| em 2016 | 4 | 9 | 13 |
| em 2017 | 8 | 6 | 14 |
| Total | 85 | 32 | 117 |

Fonte: elaboração própria [2]

b) Eventuais áreas livres *greenfield* em relação à quais havia sinalização de interesse

101. Foi então publicada a Portaria SEP nº. 15, de 15 de fevereiro de 2013, comunicando que a SEP/PR havia publicado, em seu sítio eletrônico (www.portosdobrasil.gov.br), as informações relativas aos empreendimentos dentro dos Portos Marítimos Organizados, passíveis de serem licitados, conforme previsto no art. 49 da Medida Provisória nº. 595/2012 (<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/arrendamentos-1>) (Anexo III).

102. É importante observar nas tabelas apresentadas que as áreas que apresentavam disponibilidade imediata foram aquelas que à época da publicação da portaria estavam com seus contratos vencidos ou eram áreas *greenfield*.

103. Deu-se assim ampla publicidade às áreas potenciais para novas licitações, o que possibilitou que posteriormente empresas interessadas apresentassem Manifestações de Interesse em realizar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para subsidiar os procedimentos licitatórios, dentre elas a Estruturadora Brasileira de Projetos – EBP, que por meio da Portaria SEP nº. 38, de março de 2013, foi autorizada, sem exclusividade, a desenvolver projetos e/ou estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e operacional, levantamentos e investigações dos novos contratos de arrendamentos dos terminais portuários. A citada portaria foi precedida por análise técnica e jurídica (Anexo IV).

104. Consoante consta nos Blocos de Projetos e no Termo de Referência para o Desenvolvimento dos Estudos, respectivamente Anexos I e II da Portaria SEP/PR nº. 38/2013, o objeto da autorização era o desenvolvimento de estudos referentes a 159 áreas de arrendamentos dentro de portos públicos passíveis de serem licitadas, bem como de duas concessões, a saber, Imbituba e Manaus, para entrega no prazo de 225 dias a contar da publicação da Portaria.

105. Nesse sentido, as áreas portuárias contempladas no escopo da Portaria em tela foram originalmente distribuídas em 04 blocos, a saber: 1) os portos de Santos/SP, Belém/PA, Santarém/PA, Outeiro/PA, Miramar/PA e Vila do Conde/PA; 2) os portos de Salvador/BA, Aratu/BA, São Sebastião/SP e Paranaguá/PR; 3) Cabedelo/PB, Fortaleza/CE, Itaqui/MA, Santana/AP, Maceió/AL, Recife/PE e Suape/PE, e 4) Itaguaí/RJ, Itajaí/SC, Niterói/RJ, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ, Rio Grande/RS, Imbituba/SC, Manaus/AM, São Francisco do Sul/SC e Vitória/ES.

106. Optou-se por priorizar no Bloco 1 do programa as áreas do Porto de Santos, considerando sua importância estratégica para a economia nacional por se tratar do maior porto público brasileiro e dos portos da Companhia Docas do Pará, tendo em vista a recente prioridade dada pelo Governo para a melhoria das soluções logísticas em direção ao Arco Norte brasileiro, principalmente no que se refere aos graneis vegetais.

107. Também se vislumbrou uma divisão de blocos que levasse em conta questões geográficas (por exemplo, portos das regiões norte e nordeste no bloco 3 e portos das regiões sul e sudeste no Bloco 4), o que naquele momento tornou mais eficiente a elaboração dos estudos já que foram demandadas visitas e levantamentos de informações in loco por parte das equipes responsáveis.

108. Os estudos referentes ao Bloco 1 foram entregues, submetidos à avaliação da Comissão Mista SEP/PR - Antaq e, após realização dos procedimentos de audiência e consulta pública (realizada entre 12 de agosto de 2013 e 06 de setembro de 2013, com as audiências públicas realizadas nos dias 30 de agosto de 2013 – Santos, e 02 de setembro de 2013 - Belém) e dos ajustes resultantes desses procedimentos foram encaminhados em 11/10/2013 à Corte de Contas a fim de subsidiar a análise dos editais de licitação do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal, no âmbito do Processo TC nº. 029.083/2013-3.

109. Importante ressaltar que foram recebidas mais de 3000 propostas de melhorias aos documentos disponibilizados no período de Consulta Pública. Todas as contribuições foram avaliadas e muitas foram incorporadas.

110. Como já mencionado, foram realizados de forma resumida, no âmbito do TCU, os seguintes procedimentos de acompanhamento referentes ao Programa de Arrendamentos Portuários: primeiramente, houve a publicação do Acórdão nº. 3661/2013, condicionando a publicação dos editais de licitação do Bloco 1 do PAP à adoção de 19 condicionantes; após a apresentação de complementações, justificativas e de pedido de reexame pela SEP/PR, foi atestado o cumprimento de 15 das 19 condicionantes, no Acórdão nº. 1555/2014; na sequência, o Deputado Augusto Rodrigues Coutinho de Melo opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão nº. 1.555/2014, que foram rejeitados pelo Acórdão nº. 0828/2015; por fim, mais de um ano e meio após os estudos e minutas de editais de licitação terem sido enviadas à Corte de Contas, foi atestado o cumprimento das 4 condicionantes que ainda estavam pendentes, por meio do Acórdão nº. 1077/2015, liberando-se as licitações do Bloco 1 do PAP, desde que cumpridos certos requisitos (os quais foram atendidos). Por fim, após a decisão de submeter apenas estudos referentes à Fase 1 do Bloco 1 do PAP, consideradas áreas prioritárias, e após esclarecimentos finais prestados pela SEP/PR, foi exarado o Acórdão nº. 2413/2015, atestando, como já mencionado, que “não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários”.

111. Nesse ínterim, vale destacar que, em 09 de junho de 2015, foi objeto de anúncio pela Exmo. Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Programa de Investimento em Logística - PIL, do Governo Federal, que visa induzir um conjunto de novos investimentos em infraestrutura de transportes no país, incluindo o setor portuário.

VI - DA JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DE OUTORGА

112. Preliminarmente, informa-se que o maior Valor de Outorgа, critério de julgamento previsto no art. 9º, inciso VII, do Decreto nº 8.033/2013, tem sido o critério adotado pelo Poder Concedente em face de sua vantajosidade demonstrada no Capítulo VIII desta Nota.

113. Em seguida, acerca do parcelamento de 25%(vinte e cinco) por cento do Valor da Outorgа proposto pela Proponente Vencedora, sendo o restante do Valor da Outorgа pago em cinco parcelas anuais, cumpre esclarecer que se trata de estratégia adotada, com base nas diretrizes do Poder Concedente, assegurado no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, para atrair interessados diante do cenário econômico do país.

VII - DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA AS LICITAÇÕES DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO PORTUÁRIO

114. Resta claro que todos os ritos processuais, legislação pertinente, bem como justificativa detalhada da modelagem econômica e financeira referente a cada arrendamento, foram devidamente cumpridos.

115. Nesse sentido, destaca-se que o Tribunal de Contas da União – TCU realizou processo de acompanhamento e análise dos estudos de viabilidade e minutas de editais e contratos referentes ao Bloco 1 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP do Governo Federal. Os referidos estudos e minutas foram encaminhados para análise do TCU em outubro de 2013, tendo sido realizados os seguintes procedimentos de acompanhamento:

- c) *15 de outubro de 2013* – Autuação, no TCU, do Processo TC nº. 029.083/2013-3, para análise dos editais de licitação referentes ao Bloco 1 do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal (Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e terminais de Outeiro e Miramar);
- d) *11 de dezembro de 2013* – Exarado Acórdão nº. 3.661/2013/TCU-Plenário, que condicionou a publicação dos editais de licitação à adoção de 19 providências:

9.1. condicionar a publicação dos editais das licitações para a concessão dos arrendamentos de áreas e instalações portuárias nos portos organizados de Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e Terminais de Outeiro e Miramar, constantes do primeiro bloco daqueles previstos na Portaria 38/2013, emitida pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), à adoção das seguintes providências:

- 9.1.1. realização das alterações necessárias no texto do estudo de demanda, de modo a compatibilizar a previsão da navegabilidade do complexo Araguaia-Tocantins em relação ao que prevê o Plano Hidroviário Estratégico e as planilhas de cálculo da demanda, ou seja, que se trata de hipótese de longo prazo;
- 9.1.2. uniformização dos seguintes dados do estudo de demanda e das planilhas dos EVTEAs, de forma a eliminar as discrepâncias observadas: i) STS04: capacidade em 2016 de 1,8 milhões de toneladas; ii) VDC04: início das operações em 2017 e alcance da capacidade plena em 2019; e iii) VDC29: início das operações em 2019;
- 9.1.3. ajuste das projeções de demanda relativas ao terminal VDC29, de forma que os volumes projetados para cada um dos novos terminais de grãos sólidos vegetais da região norte, somados, não ultrapassem a projeção da captura de carga futura destinada aos portos daquela região, estabelecida em 36% nos EVTEAs;
- 9.1.4. finalização dos estudos determinados pelo acórdão 2.896/2009 – Plenário e incorporação dos estudos de concorrência inter e intraportos na modelagem dos terminais, em observância ao art. 7º, inciso III, da Lei 8.987/1995, ao art. 3º, caput e inciso V, da Lei 12.815/2013, com vistas à promoção da modicidade tarifária, em respeito ao art. 6º, caput e § 1º, da Lei 8.987/1995, e ao art. 3º, inciso II, da Lei 12.815/2013;
- 9.1.5. apresentação de elementos suficientes à aferição dos quantitativos estimados em projeto, detalhando informações técnicas que permitam exata vinculação entre os projetos conceituais e as quantidades e preços dos itens que o compõe, de modo a fundamentar a projeção total de investimentos;
- 9.1.6. exclusão da parcela de 14,25% referente a “taxas de construção locais” incidente sobre os preços de cada serviço previsto nos projetos conceituais dos arrendamentos (com exceção dos equipamentos), por acarretar sobreinvestimento decorrente da aplicação, em duplidade, de rubrica já embutida nas amostras que serviram de base para a obtenção dos preços referenciais;
- 9.1.7. realização do levantamento dos valores de mercado dos equipamentos referidos nos estudos de viabilidade, de preferência cotados em moeda nacional, justificando fundamentadamente a incidência ou não de impostos e outros adicionais aos preços cotados, bem como os casos em que, dado o alto grau de especificidade do equipamento, seja inviável a realização de pesquisa de mercado e revisão das projeções de gastos com equipamentos dos arrendamentos, se for o caso;
- 9.1.8. elaboração de metodologia clara e objetiva para definir a forma de levantamento dos bens reversíveis existentes nas áreas consideradas brownfield a serem licitadas, de suas condições de conservação e de definição de seus valores, motivando de forma adequada, inclusive, a opção de não efetuar diagnóstico de todos os bens, se for o caso;
- 9.1.9. realização do levantamento referido no subitem anterior e revisão das projeções de novos investimentos e de custos operacionais dos projetos a serem licitados, de forma a atualizar o valor dos aluguéis das áreas e as tarifas resultantes do fluxo de caixa, nos casos em que houver tal necessidade;
- 9.1.10. cômputo do valor de resarcimento do EVTEA de cada terminal como item de investimento (CapEx-projetos), dentro do primeiro ano de arrendamento, de modo que o fluxo de caixa esteja compatível com a obrigação, contida na Minuta do Edital, de o vencedor do leilão arcar com essa despesa previamente à celebração do contrato;
- 9.1.11. revisão das projeções de despesas com pessoal administrativo do VDC12, com base em metodologia prevista no modelo, e efetivação dos ajustes necessários no fluxo de caixa do projeto;
- 9.1.12. fundamentação dos custos do componente F04 - Geral e Administrativa, indicando referências e fontes de informação utilizadas, de forma que seja demonstrada a razoabilidade da metodologia e dos valores empregados;
- 9.1.13. justificação das tarifas e fundamentação, de maneira consistente, da metodologia de coleta das tarifas utilizadas na alimentação dos fluxos de caixa, sem olvidar as pesquisas técnicas contratadas junto à USP oriundas do Convênio de Cooperação Técnica 1/2010, firmado com aquela instituição, objetivando dar cumprimento à determinação contida no item 9.1.3.1 do acórdão 1.904/2009 – Plenário;
- 9.1.14. estabelecimento de um teto tarifário para todos os estudos de viabilidade constantes de concessões portuárias;

9.1.15. revisão da modelagem empregada no STS13, de forma que as tarifas estabelecidas sejam devidamente fundamentadas a fim de refletir a variedade de cargas movimentadas no terminal;

9.1.16. ajuste dos valores das tarifas adotadas nos terminais VDC29, OUT01, OUT02, OUT03 e STM01, de modo que fiquem compatíveis com as premissas adotadas para definição de tais valores, sem o artifício de aumentá-las para tornar viável o fluxo de caixa dos projetos;

9.1.17. inclusão em todos os contratos de arrendamentos portuários de cláusula de revisão tarifária periódica, que contemple a definição da tarifa-teto, observando a metodologia a ser definida pela Antaq, de forma a manter a modicidade tarifária e o equilíbrio do contrato;

9.1.18. realização das alterações que se farão necessárias, relativamente ao Porto de Santos, em decorrência da edição da Lei Complementar 813/2013, do Município de Santos, inclusive quanto aos eventuais ajustes nas projeções de demanda, caso ocorra a realocação do terminal STS04;

9.1.19. apresentação de estudos consistentes para a definição dos parâmetros de desempenho atribuídos a cada terminal, demonstrando seu alinhamento ao objetivo de incremento dos resultados e sua compatibilidade com indicadores de eficiência adotados por portos de excelência, em nível mundial; [...]

e) *30 de dezembro de 2013* – Advocacia-Geral da União – AGU apresentou Pedido de Reexame em face do Acórdão nº. 3.361/2013, reconhecendo a contribuição do acórdão para o aprimoramento dos procedimentos licitatórios, mas fazendo ressalvas sobre um de seus itens (9.1) e quatro de seus subitens: (9.1.13; 9.1.14; 9.1.15 e 9.1.17), agrupados em três temas: condicionamento de que todas as providências sejam atendidas para que se publique os editais de licitação; necessidade de utilização dos estudos da USP para definição das tarifas utilizadas nos estudos; e, imposição de tarifas-teto para todos os terminais do programa;

f) *24 de janeiro de 2014* – Protocolado no TCU documento atestando o atendimento de 15 das 19 providências indicadas nos subitens do Acórdão nº. 3.661/2013;

g) *25 de fevereiro de 2014* – Autuado no TCU o Processo nº. 004.440/2014-5 (atualmente apensado ao processo principal 029.083/2013-3), para monitoramento das condicionantes estabelecidas no Acórdão nº. 3.661/2013;

h) *11 de junho de 2014* – Exarado (no Processo nº. 004.440/2014-5) o Acórdão nº. 1.555/2014, atestando o cumprimento de 15 das 19 condicionantes:

9.1. considerar prejudicadas as condicionantes constantes dos itens 9.1.4 e 9.1.18 do acórdão 3.661/2013 – Plenário;

9.2. considerar cumpridas as condicionantes constantes dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.1.10, 9.1.11, 9.1.12, 9.1.16 e 9.1.19 do acórdão 3.661/2013 – Plenário;

9.3. considerar parcialmente cumprida a condicionante constante do item 9.1.13 do acórdão 3.661/2013 – Plenário, especificamente no que se refere à parte da redação não recorrida;

9.4. alertar a Secretaria de Portos da Presidência da República e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, em face da ausência de uma avaliação sistemática e consistente de indicadores de performance de portos internacionais de notória eficiência, os estudos de viabilidade não são capazes de assegurar que o setor portuário brasileiro apresentará desempenho que o situe em nível competitivo no cenário internacional e tampouco evidenciam que as melhorias nos portos nacionais, apesar de existentes, se darão em patamar compatível com a eficiência delineada para o sistema portuário, consoante exigido pelo novo arcabouço normativo;

9.5. determinar à Secretaria de Portos da Presidência da República e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que:

9.5.1. fixem a produtividade de movimentação de veículos do terminal STS10 a partir de uma análise histórica do mix de veículos movimentados naquele terminal e de suas projeções futuras, ponderando os respectivos tempos médios de movimentação e aplicando sobre tais resultados as produtividades médias internacionais “*roll-on, roll-off*” obtidas pela agência;

9.5.2. façam constar dos documentos que comporão as licitações todas as explicações encaminhadas a esta Corte sobre os quantitativos dos projetos, de forma a que os licitantes venham a ter informações mais completas sobre o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental desenvolvido pelo poder público;

9.5.3. evidem esforços para coleta de parâmetros de desempenho apresentados em portos internacionais e elabore base de dados que possibilite comparação dos indicadores de portos brasileiros com aqueles correntes no cenário mundial, celebrando, para tanto, se necessário, convênios e acordos com agências internacionais congêneres e outras instituições de pesquisa; [...]

i) Na sequência, o Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo opôs Embargos de Declaração, alegando supostas omissões e contradições no Acórdão nº. 1.555/2014, que havia atestado o cumprimento de 15 das 19 condicionantes. O embargante alegou, em suma, que:

cabe ao Poder Legislativo monitorar os gastos públicos, com o auxílio do TCU; na condição de autor de representação autuada sob o nº. TC 012.687/2013-8 (que questiona a legalidade da Portaria nº. 38/2013, da SEP/PR) dispõe ele de legitimidade para defender os interesses da Nação; e, que os fatos apontados na referida representação guardam sintonia com o objeto do processo TC nº. 004.440/2014-5;

j) *18 de julho de 2014 – Despacho do TCU conhecendo os Embargos de Declaração opostos pelo Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo;*

k) *25 de julho de 2014 – AGU interpôs agravo em face do despacho que conheceu de Embargos de Declaração opostos pelo Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo, alegando ilegitimidade do embargante, sob o fundamento de que o parlamentar não seria parte, nem terceiro interessado no processo em questão;*

l) *12 de novembro de 2014 – TCU proferiu o Acórdão nº. 3143/2014, negando o provimento ao Agravo interposto pela AGU;*

m) *11 de março de 2015 – Em Sessão Ordinária do Plenário do TCU, o Ministro Vital do Rêgo pediu vistas ao processo do Processo nº. 029.083/2013-3;*

n) *15 de abril de 2015 – TCU proferiu o Acórdão nº. 0828/2015, negando o provimento aos Embargos de Declaração opostos pelo Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo;*

o) *6 de maio de 2015 – TCU proferiu o Acórdão nº. 1077/2015, autorizando as licitações do Bloco 1 do PAP;*

p) *31 de julho de 2015 – Seinfra Hidroferrovias do TCU solicitou à SEP/PR esclarecimentos sobre os estudos referentes ao Bloco 1, a Fase 1 (áreas prioritárias) do PAP;*

q) *11 de agosto de 2015 – SEP/PR enviou ao TCU esclarecimentos em relação a todos os questionamentos levantados;*

r) *30 de setembro de 2015 – TCU proferiu o Acórdão nº. 2413/2015, atestando que não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do Programa de Arrendamentos Portuários, tendo determinado o seguinte:*

9.1. considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.1.13, 9.1.14 e 9.1.17 do acórdão 3.661/2013-Plenário, posteriormente alteradas pelo acórdão 1.077/2015-Plenário, e do item 9.5 do acórdão 1.077/2015-Plenário no que se refere ao Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários;

9.2. comunicar à Secretaria de Portos da Presidência da República e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, dentro do escopo delimitado para o 1º estágio de fiscalização de concessões pela IN TCU 27/1998, que abrange os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, **não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários;**

9.3. determinar à SEP/PR e à Antaq que, ao enviar a documentação pertinente ao 2º estágio de fiscalização, nos termos definidos nos artigos 7º e 8º da IN TCU 27/1998, comprovem a este Tribunal que, em relação aos terminais OUT01, OUT02 e OUT03, foram adotadas medidas que mitiguem os riscos decorrentes do insucesso na adjudicação de um dos terminais e do inadimplemento ou atraso de um dos concessionários na realização da contraparte nos investimentos e atividades atribuídos simultaneamente à responsabilidade dos três futuros arrendatários;

9.4. determinar à SEP/PR e à Antaq que, para os próximos blocos do programa de concessões portuárias, apresentem fundamentação consistente para adoção ou não de regras de vedação à adjudicação de mais de um terminal a um mesmo proponente;

9.5. recomendar à SEP/PR e à Antaq que:

9.5.1. façam constar, no sítio oficial na Internet criado para abrigar dados relativos aos arrendamentos portuários, todas as explicações encaminhadas a este Tribunal sobre os quantitativos dos projetos, de forma a que os licitantes venham a ter informações mais completas sobre o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental desenvolvido pelo poder público;

9.5.2. avaliem a pertinência de alterar a matriz de riscos definida para a atual fase de concessões portuárias, de modo a atribuir ao Poder Concedente o encargo de obter licença prévia para os terminais greenfield e reservar a obtenção das demais licenças ambientais aos arrendatários;

9.5.3. nos próximos processos de concessões portuárias, evidem esforços para evitar incluir, nos contratos de arrendamento, obrigações de fazer na modalidade solidária, ante o elevado risco de imputação recíproca de culpa pelo inadimplemento entre os coobrigados;

9.6. dar ciência à SEP/PR e à Antaq de que a eventual autorização contratual ou regulamentar para alienação de controle acionário de empresas arrendatárias de áreas portuárias após o início de processo de declaração de caducidade do respectivo processo de arrendamento por inadimplência da arrendatária no cumprimento das metas pactuadas não se coaduna com o princípio do “serviço adequado” previsto no art. 6º da Lei 8.987/1995 (Lei Geral das Concessões);

9.7. determinar à SeinfraHidroFerrovia que verifique, no segundo estágio de fiscalização da Fase 1 do Bloco 1 de concessões portuárias, o efetivo cumprimento do item 9.5.2 do acórdão 1.555/2014-Plenário, que determinou à SEP/PR e à Antaq que façam constar, dos documentos que comporão as licitações, todas as explicações encaminhadas a esta Corte sobre os quantitativos dos projetos, de forma a que os licitantes venham a ter informações mais completas sobre o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental desenvolvido pelo poder público; (grifou-se)

116. Em suma, os principais trâmites do processo em análise foram os seguintes: primeiramente, houve a publicação do Acórdão nº. 3661/2013, condicionando a publicação dos editais de licitação do Bloco 1 do PAP à adoção de 19 condicionantes; após a apresentação de complementações, justificativas e de pedido de reexame pela SEP/PR, foi atestado o cumprimento de 15 das 19 condicionantes, no Acórdão nº. 1555/2014; na sequência, o Deputado Augusto Rodrigues Coutinho de Melo opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão nº. 1.555/2014, que foram rejeitados pelo Acórdão nº. 0828/2015; posteriormente, foi atestado o cumprimento das 4 condicionantes que ainda estavam pendentes, por meio do Acórdão nº. 1077/2015, liberando-se, desde que cumpridos certos requisitos, as licitações do Bloco 1 do PAP; por fim, após a decisão de submeter apenas estudos referentes à Fase 1 do Bloco 1 do PAP, consideradas áreas prioritárias, e após esclarecimentos finais prestados pela SEP/PR, foi exarado o Acórdão nº. 2413/2015, atestando, como já mencionado, que “não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários”.

117. Assim, entre os requisitos legais e ritos processuais que foram observados na formulação dos estudos e minutas de editais e contratos em questão, destacam-se alguns pontos nos tópicos a seguir.

VIII - DA JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO “MAIOR VALOR DE OUTORGA” EM DETRIMENTO DOS ANTERIORMENTE PREVISTOS

118. Primeiramente, cabe destacar que quando a então Secretaria de Portos da Presidência da República, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, iniciou a análise do estudo do Terminal de Trigo do Rio de Janeiro, em 2013, vigorava a seguinte redação do art. 9º, do Decreto nº. 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº. 12.815, de 5 de junho de 2013:

Art. 9º Nas licitações de concessão e de arrendamento, serão utilizados 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.

§1º. O edital poderá prever ainda a utilização de um dos seguintes critérios para julgamento, associado com um ou mais dos critérios previstos no caput:

- I - maior valor de investimento;
- II - menor contraprestação do poder concedente; ou
- III - melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente.

119. Com as alterações trazidas pelo Decreto nº. 8.464, de 8 de junho de 2015, o dispositivo em questão passou a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 9º Nas licitações de concessão e de arrendamento, serão utilizados, de forma combinada ou isolada, os seguintes critérios para julgamento:

- I – maior capacidade de movimentação;
- II – menor tarifa;
- III – menor tempo de movimentação de carga;
- IV – maior valor de investimento;
- V – menor contraprestação do poder concedente;
- VI – melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente; ou
- VII – maior valor de outorga.

120. A nova redação proposta gerou duas consequências em relação à anterior. Primeiramente, os critérios de maior capacidade de movimentação, menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga, deixaram de ser obrigatórios, podendo-se adotar, de forma isolada ou combinada, qualquer um dos critérios

previstos nos incisos do art. 9º. Além disso, entre os critérios de julgamento previstos, foi adicionado o de maior valor de outorga, que não estava previsto no texto original do decreto.

121. As razões para tais alterações foram apresentadas nos documentos de base que fundamentaram a Exposição de Motivos do citado Decreto, as quais serão sintetizadas a seguir, sendo aplicáveis para o caso concreto objeto da presente manifestação.

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

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

123. O artigo citado faz menção expressa à possibilidade de adoção, de forma isolada ou combinada, dos critérios de maior capacidade de movimentação, menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga. Contudo, ele não restringe as opções apenas a esses três critérios, já que prevê a possibilidade de adoção de “outros [critérios] estabelecidos no edital, na forma do regulamento”.

124. 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 tenha previsão em regulamento.

125. Observa-se que o *caput* do art. 6º da Lei nº. 12.815/2013, enquanto norma de eficácia contida, pode ter seu alcance restrinido, o que foi feito inicialmente pela redação original do Decreto nº. 8.033/2013. O que se pretendeu com o decreto elaborado foi diminuir a restrição estabelecida originalmente pelo Decreto nº. 8.033/2013, porém, sem sair dos limites estabelecidos pela Lei nº. 12.815/2013.

126. É importante destacar, ainda, que a alteração estabelecida está alinhada com as diretrizes de exploração do setor portuário. Os objetivos anteriormente mencionados – melhoria da eficiência das operações, garantia da modicidade tarifária, aumento do volume de investimentos públicos e privados, intensificação da movimentação de cargas e fomento da competição – continuam a ser viabilizados pelos critérios de licitação conforme propostos no novo decreto. Mais do que isso, devido à flexibilização dos critérios, em princípio, a nova redação do decreto contribui para uma melhor consecução desses objetivos, pois permite que a modelagem seja realizada da forma mais adequada para cada caso específico.

127. No que diz respeito às demais normas que regulam a matéria, vale destacar o disposto no art. 15, II, da Lei de Concessões – Lei nº. 8.987/1995, que prevê expressamente a possibilidade de adoção do critério de “maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão”.

128. Por outro lado, o Decreto nº. 8.033/2013 originalmente restringiu a aplicação do art. 6º da Lei nº. 12.815/2013, impondo como obrigatória a opção por pelo menos um entre os critérios de maior capacidade de movimentação, menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga. Além disso, colocou como únicas opções para combinação com esses critérios os critérios de maior valor de investimento, menor contraprestação do poder concedente e melhor proposta técnica.

129. Essa preferência atribuída aos critérios de julgamento mencionados reflete o entendimento que se teve, em um primeiro momento, de que eles seriam mais adequados para a consecução dos objetivos estabelecidos pela nova Lei dos Portos. Contudo, durante a elaboração dos estudos de viabilidade para as licitações do Programa de Arrendamentos Portuários, constatou-se que nem sempre esses critérios são ideais para a modelagem de determinados terminais.

130. Nesse sentido, a mudança trazida pelo Decreto nº. 8.464/2015 buscou justamente relativizar a necessidade de adoção critérios de julgamentos preferenciais, como o de menor tarifa e o de maior movimentação. Desse modo, confere-se maior liberdade para que se possa modelar as licitações conforme as necessidades específicas em cada caso.

131. Sabe-se que, quando da elaboração da primeira modelagem (por maior capacidade efetiva de movimentação) para o Terminal de Trigo do Rio de Janeiro, ao longo do exercício de 2014, a economia brasileira apresentava apenas os primeiros sinais da crise econômica que sobreveio posteriormente, notadamente, ao longo de 2015, prolongando-se até os dias atuais.

132. Esse novo cenário econômico, configurado por um profundo desequilíbrio fiscal a partir de 2015, faz com que leilões que tragam como critério de julgamento o maior valor de outorga se tornem mais aderentes à realidade.

133. O jurista Marçal Justen Filho descreve a critério de julgamento de maior valor de outorga (ou maior oferta) nos seguintes termos:

Na licitação de menor tarifa, o poder concedente não obterá qualquer vantagem econômica pela concessão (permissão), excluída a desnecessidade de manter o serviço e custear os investimentos necessários a ele. Na licitação de maior oferta, o poder público pretende arrecadar recursos, produzindo-se uma espécie de alienação onerosa do poder-dever de exploração do serviço. O Estado não apenas transfere aos particulares o serviço como também obtém um enriquecimento por meio desse processo.[\[3\]](#)

134. Embora o critério de maior valor de outorga possibilite a arrecadação de recursos financeiros para a atração de um maior volume de investimentos ao setor, a opção pela adoção desse critério, não foi feita tendo esse como o principal objetivo.

135. Sabe-se que o maior valor de outorga é um critério que já foi amplamente utilizado em concessões pelo Governo Federal, a exemplo das Concessões de Aeroportos e da área de energia, inclusive com a aprovação pelo Tribunal de Contas da União.

136. O fato do critério já ter sido utilizado facilita identificar eventuais falhas que poderiam ensejar judicialização do certame licitatório ou, até mesmo, possíveis problemas que resultariam em pedidos de reequilíbrios contratuais por parte do futuro arrendatário em desfavor do poder público.

137. Entre as possíveis melhorias identificadas com a alteração do critério de julgamento de maior capacidade efetiva (i.e., maior movimentação) para maior valor de outorga, está a possibilidade de o modelo captar a prestação de serviços acessórios nos terminais, cuja renda não é diretamente vinculada ao volume de carga movimentado.

138. Supondo que dois interessados vislumbram a mesma movimentação potencial para um terminal, ambos deveriam, em tese, fazer a mesma oferta no certame, ainda que um deles vislumbre a prestação de diversos serviços acessórios. Entretanto, o interessado que identifica tais oportunidades é mais eficiente, pois gera mais valor econômico com os mesmos ativos, e, portanto, deveria poder materializar isso no certame. Essa hipótese de que as propostas dos licitantes possam refletir sinergias e eficiências pode ser captado no certame licitatório ao utilizar o critério de julgamento de maior valor de outorga.

139. Ainda como aspecto positivo da adoção do critério de maior valor de outorga para o certame, pode ser citado o aumento da competição do setor, facilitando a entrada de novos agentes no mercado.

140. No modelo anterior, percebe-se que há uma vantagem particularmente significativa para operadores verticalizados, como as *trading companies*, que têm o total poder de controlar o terminal por onde sua carga será embarcada, por ser detentora da carga a ser movimentada.

141. Ressalte-se, também, que o critério de julgamento baseado unicamente na maior capacidade efetiva é novo no Brasil e sem precedentes mundiais, segundo indica pesquisa em diferentes fontes. Por exemplo, Estache e Rus (2002)[\[4\]](#) avaliaram critérios de julgamento tipicamente aplicados na concessão de infraestruturas de transporte em geral em função dos objetivos perseguidos pelo Poder Público em cada caso; na obra, porém, os autores sequer cogitam “maior movimentação” como um critério aplicável.

Tabela 3 – Critérios de adjudicação

| Objetivos | Critérios de adjudicação | | | | | | |
|--|--------------------------|--------------|---------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|
| | Menor prazo | Menor tarifa | Menor contrapartida | Maior valor de outorga | Maior número de empregos | Melhor plano de negócios | Menor VPL das receitas |
| Competição | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ |
| Capacidade e qualidade da infraestrutura | | | | | | ✓ | |
| Benefícios aos usuários | | ✓ | | | | ✓ | ✓ |
| Arrecadação aos cofres públicos | | | | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Baixa resistência política | | | | | | ✓ | |

142. Ainda, segundo Barros (2014)[\[5\]](#):

(...) além de pequenas variações nos critérios apontados por Estache e Rus (2002) para concessões de infraestrutura de transportes em geral, para o caso específico do setor portuário, os próprios autores citam o melhor projeto ou o de menor custo, variável similar à de melhor plano de investimentos (...).

143. Ou seja, não se faz menção ao critério de julgamento de maior movimentação como uma possibilidade neste setor.

144. Ainda segundo o autor, esta dimensão apenas pode aparecer como uma das diversas variáveis consideradas num julgamento do “melhor plano de negócios”, em que a maior movimentação aparece numa cesta junto a fatores como outorga, adequação ambiental, qualidade técnica do projeto, entre outros.

145. Esse ineditismo traz consigo, pelo lado do potencial interessado, uma dificuldade de leitura dos incentivos implícitos na modelagem e até dos mecanismos de leilão. Podem surgir divergências interpretativas sobre, por exemplo, os valores máximos que podem ser ofertados. Essa situação é agravada pelos dispositivos de edital e contrato criados para mitigar os efeitos colaterais do julgamento de maior capacidade efetiva, como o risco de proposta tecnicamente infactível na área do terminal.

146. Alguns desses problemas podem parecer menores se o critério de julgamento de maior capacidade efetiva for encarado como uma espécie de julgamento por maior valor de outorga, em que os interessados fazem a conta de qual complementação de aluguel estariam dispostos a pagar para ter o terminal e fizessem suas propostas de movimentação de acordo. Venceria o interessado com a maior disposição a pagar tais complementações. A premissa, contudo, traz desvantagens diante de uma comparação com o critério de maior valor de outorga, dado que, além de não resolver totalmente os problemas mencionados acima:

- a) Muitos interessados poderiam não enxergar o certame com este enfoque, limitando a competitividade do certame, especialmente dada a novidade do modelo; e
- b) Pode-se chegar numa situação de uma proposta fisicamente infactível na área arrendada.

147. Os questionamentos recebidos durante as consultas públicas dos Blocos 1 e 2 revelaram, com efeito, incertezas quanto aos fundamentos e mecanismos atrelados ao critério de maior capacidade efetiva de movimentação. A Tabela 4 menciona alguns exemplos de contribuições que indicam tais dificuldades. Pelo lado do Poder Concedente, há incerteza de como os interessados iriam se comportar no processo licitatório e durante a vida do contrato e, portanto, se o mais eficiente seria escolhido e se os objetivos almejados com o leilão serão atingidos.

148. O critério de julgamento de outorga reduz o risco de se selecionar um operador menos eficiente, bem como reduz a possibilidade de discussão de regras contratuais e reequilíbrios ao longo do contrato, já que possibilita um contrato mais simples e direto, com menos mecanismos novos para os quais a falta de experiência pregressa poderia gerar desconforto aos interessados.

Tabela 4 – Contribuições advindas das consultas públicas

| Contribuição | Comentário |
|--|---|
| BLOCO 1: "Nos termos do item 3.1.4., "Para o Arrendamento STM01, a Proponente que apresentar em sua Proposta pelo Arrendamento a maior capacidade efetiva de movimentação, em toneladas por ano, de granéis sólidos admitidos pelo PDZ do Terminal de Santarém [...]" Nesse sentido, sugere-se esclarecer no referido item qual será a sistemática de aferição da exequibilidade das propostas apresentadas." | Neste caso, o interessado entende necessário haver uma checagem da exequibilidade das propostas de movimentação. Com as condições apresentadas, demonstra incerteza sobre a possibilidade e implicações de uma oferta de movimentação maior do que seu julgamento sobre a capacidade do terminal. |
| BLOCO 1: "Como se define a capacidade efetiva de movimentação? Equivale à movimentação mínima garantida? Poderia ser entendida como a soma de todas as quantidades anuais no período de vigência do contrato?" | Neste caso, o interessado demonstra dúvidas quanto ao que contemplar no cálculo da capacidade efetiva |
| BLOCO 1: "[...] é possível notar que o Edital não prevê a desclassificação da proponente que ofertar movimentação irreal e infatível, que supere a capacidade do terminal proposta e da disponibilidade de berços. Nesse sentido, sugere-se a inclusão de mecanismo específico no Edital de aferição da movimentação proposta, a fim de que sejam desclassificadas as proponentes que propuserem movimentação sabidamente inexequíveis." | Neste caso o interessado entende também que a oferta de movimentação deve ser fisicamente factível, e sente falta de dispositivos no leilão que coibam propostas irreais. |
| BLOCO 1: "O item 5.3.1. indica as condições nas quais a movimentação de cargas será contabilizada para a totalização da Movimentação Mínima Garantida. Pede-se que os critérios sejam definidos de forma mais objetiva, esclarecendo, por exemplo, como será tratada a descarga realizada diretamente dos navios para caminhões ou vagões." | O interessado pede, neste caso, maiores esclarecimentos sobre como quais tipos de movimentação são contabilizadas, preocupação que não seria relevante em outro critério de julgamento. |
| BLOCO 2: "Os quantitativos de movimentação anual de cargas indicados no quadro abaixo são os quantitativos mínimos assegurados pela arrendatária e que deverão ser atendidos durante todo o prazo de vigência do arrendamento (capacidade efetiva). Na medida em que quem se utilizar do berço interno disponibilizado pela arrendatária terá melhores condições de formação de preços como será tratada a obrigação de movimentação mínima do arrendatário?" | Neste caso, o interessado buscou compreender se melhores condições operacionais se refletem ou não na movimentação mínima resultante da oferta de capacidade efetiva. |
| BLOCO 2: "Quanto à melhor oferta, quais critérios serão utilizados pela Comissão de Licitação, visto que a licitação será pelo critério da maior capacidade efetiva de movimentação? Como será adequada essa questão à luz do que estabelece o art. 26 da Lei 12462 (Lei do RDC)? Poderá o Proponente ofertar acréscimos progressivos na capacidade efetiva de movimentação, p. ex.?" | O interessado questiona quais serão os critérios para aferir a maior capacidade efetiva |

149. Do exposto, conclui-se que os diversos argumentos apresentados nos itens acima justificam e motivam a alteração do critério de julgamento de maior capacidade efetiva para maior valor de outorga no arrendamento em questão.

150. Dessa forma, entendemos que a alteração do critério de julgamento não acarretará prejuízos às cadeias produtivas (não haverá aumento do Custo Brasil), a despeito de incorporar outorga como critério. O porto é um elo da cadeia de exportação de cargas e responde por uma pequena parte dos custos logísticos totais. Assim, a falta de terminais ou a sua exploração por agentes ineficientes é, todavia, bastante prejudicial à cadeia, e acredita-se que o risco de selecionar um desses agentes é mitigado com a alteração do critério, como foi proposto. A licitação de terminais de forma eficiente gera benefícios por toda a vida do contrato para as cadeias produtivas associadas.

151. Ademais, a alteração não representa desincentivo à maior movimentação de cargas dados os altos investimentos envolvidos, e que devem ser recuperados pelos arrendatários, entre outros, com um alto

giro da capacidade instalada, incentivos contratuais que fomentam movimentações elevadas, além da movimentação mínima exigida.

152. Não menos importante, destaca-se novamente que para o critério de julgamento de capacidade efetiva não foram encontrados precedentes no setor portuário brasileiro e mundial. Além das dificuldades de entender a dinâmica associada a essa nova forma de licitar, os interessados também deveriam ter que interpretar um contrato mais complexo do que em um modelo de seleção por maior valor de outorga.

IX - DA FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

153. O objetivo desta Seção é atender às determinações 9.1.3 e 9.5 do Acórdão nº. 1.077/2015 que dizem respeito aos preços e tarifas.

154. Abaixo segue o texto destas determinações:

1. “9.1.3. alterar os subitens 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15 e 9.1.17 da deliberação recorrida [Acórdão 3.661/13], para que passem a vigorar com a seguinte redação:
 - a. (...) 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;
 - b. 9.1.14. fundamentação da política tarifária a ser aplicada em todos os estudos de viabilidade das concessões de arrendamentos portuários, envolvendo uma análise regulatória, econômica, concorrencial e de custo-benefício, que permita avaliar a necessidade, a adequação e a proporcionalidade do estabelecimento de tarifas reguladas ou do regime de preços (liberdade tarifária);
2. (...) 9.5. determinar à Secretaria de Portos e à Antaq que remetam a este Tribunal, para análise no próximo estágio deste processo de desestatização, os critérios utilizados para a fundamentação da política tarifária de cada arrendamento, de maneira a evidenciar as diferentes estratégias regulatórias, inclusive quanto à alimentação do fluxo de caixa, especialmente quando forem adotadas soluções tarifárias distintas entre terminais análogos, bem assim os mecanismos de proteção aos direitos dos usuários em caso de aplicação do regime de liberdade tarifária.”

155. As determinações 9.1.13 e 9.1.14 do Acórdão nº. 3.661/13, a que a determinação 9.1.3 do Acórdão nº. 1.077/2015 se refere, além da 9.5 do Acórdão nº. 1.077/2015, serão respondidas mais adiante nesta Seção.

IX.1. Da fundamentação geral da política tarifária do então Programa de Arrendamentos Portuários

156. 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.

157. A identificação da necessidade de regulação econômica ou a sua aplicação adequada caso a caso, 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.

158. 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, a mescla com a teoria de forma sólida, e que é utilizada mundialmente como documento base no planejamento portuário, é o *Port Reform Toolkit*[6], publicado pelo Banco Mundial, e atualmente em sua segunda edição.

159. Trata-se de um documento robusto, com oito módulos que tratam de diferentes assuntos relacionados a reformas institucionais e regulatórias portuárias. 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, e será referenciado diversas vezes nas páginas seguintes.

160. 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.

IX.2. Das diretrizes da política tarifária para os terminais

161. 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 apresentadas na seção

anterior.

162. Conforme se discorreu, o principal mecanismo para reduzir os preços e aumentar eficiência é através do estímulo ao aumento da concorrência. Sempre que existe demanda e áreas de expansão disponíveis, recomenda-se a licitação de novas estruturas, aumento da capacidade das áreas existentes (ganhos de produtividade) e melhorias estruturais que ampliem o dinamismo do porto.

163. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas no item VII.1 se aplicam aos terminais, foram primeiramente avaliados aspectos concorrenenciais (intraportos e entre portos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

164. Caso as condições de competição e de ampliação de capacidade se mostrassem satisfatórias, primar-se-ia pela adoção de mecanismos estruturais, isto é, a licitação de terminais sem a necessidade de tarifas teto.

165. Por outro lado, se houvesse situações de competição insatisfatórias e não suficientemente mitigáveis com a adoção de mecanismos estruturais, colocar-se-ia mecanismos regulatórios complementares.

166. A despeito dessa avaliação, cumpre notar que todos os contratos preveem o monitoramento das tarifas pela ANTAQ através de relatórios frequentes da arrendatária, medida que está conforme as responsabilidades legais da Agência^[7], bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Caso o arrendatário fornecer informações erradas ou imprecisas será severamente multado.

IX.3. Da justificação dos preços e tarifas utilizados nos terminais e sua fundamentação

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

1. ““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: [...]”
2. (...) 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”

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

IX.4. Da composição da receita média unitária

169. As estimativas de preço para os terminais de combustíveis no Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde têm por objetivo remunerar as atividades realizadas nos terminais, tais como recebimento, armazenagem e expedição dos produtos.

170. A definição de preços para remuneração das atividades no âmbito dos estudos de viabilidade possui caráter referencial, utilizado exclusivamente para precisar o valor do empreendimento e a abertura de licitação. Portanto, vale destacar que o estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação, observada a modicidade dos mesmos.

171. A previsão de liberdade na definição de preços para os terminais de combustíveis na região se dá em razão da existência de competição intraporto e interporto, prevendo-se a existência de cinco novos operadores no Terminal Petroquímico de Miramar, BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, além do novo arrendamento VDC12 no Porto de Vila do Conde. Desse modo, não se identifica a necessidade de inclusão de mecanismo de regulação de preços para as respectivas atividades, por se tratar de estrutura econômica concorrencial.

172. Vale esclarecer que nos portos brasileiros existem dois tipos de instalações de movimentação e armazenagem de combustíveis bem distintas: os terminais aquaviários e as bases de distribuição.

173. Os terminais aquaviários realizam majoritariamente operações portuárias, recebendo as embarcações, realizando embarque, desembarque e armazenam por um determinado prazo. Este tipo de terminal presta serviço a terceiros mediante remuneração.

174. Esta atividade é regulamentada pela ANP via Portaria nº. 251/2000, que em seu art. 3º garante o livre acesso a terceiros da seguinte forma:

Art. 3º. Os Operadores atenderão, de forma não discriminatória, Terceiros Interessados nos serviços de Movimentação de Produtos pelo Terminal, considerando as Disponibilidades e as Condições Gerais de Serviço do Terminal.

175. Por imposição regulatória, os terminais aquaviários são obrigados a manter os sítios eletrônicos atualizados, com as seguintes informações:

- c) Disponibilidades (capacidades);
- d) Tarifas/preços de referência para serviços padronizados;
- e) Condições gerais de serviço do terminal;
- f) Histórico dos volumes mensais movimentados no Terminal nos últimos 12 (doze) meses, por produto e por ponto de recepção e de entrega.

176. Já as bases de distribuição são operadas pelas empresas distribuidoras de combustíveis e podem ou não contratar um terminal aquaviário para as operações de berço. A tarefa principal das bases é o abastecimento da região através de seus postos de combustíveis. Neste caso, trata-se de centros de custo de cadeias verticalizadas sem prestação de serviço a terceiros.

177. Para fins de modelagem tarifária, trataremos a atividade a ser desenvolvida na área como terminal aquaviário, independentemente da sua vocação pós-llicitação.

178. Conforme art. 15 da Portaria ANP nº. 251/2000, as tarifas/preços dos terminais devem:

- g) Refletir as modalidades dos serviços, bem como o porte das embarcações e o tempo das operações, quando aplicável;
- h) Considerar o produto e os volumes envolvidos;
- i) Considerar as perdas e os níveis de contaminação dos produtos movimentados;
- j) Considerar a carga tributária vigente;
- k) Não ser discriminatória, não incorporar custos atribuíveis a outros carregadores ou a outro terminal, nem incorporar subsídios de qualquer espécie, ou contrapartidas;
- l) Considerar os custos de operação e manutenção, podendo incluir uma adequada remuneração do investimento.

179. Para a determinação da cesta de serviços e suas respectivas tarifas/preços, foi realizado um levantamento com treze operadores de terminais aquaviários presentes em todas as regiões brasileiras. Em síntese, os serviços prestados comumente nos terminais são:

- m) Carga e descarga de embarcações;
- n) Carga e descarga de veículos;
- o) Expedição por dutos;
- p) Armazenagem de até 30 dias^[8];
- q) Serviços acessórios (análise do produto, pesagem, limpeza de tanques etc.).

IX.5. Demonstração dos valores utilizados

180. Para a cobrança do terminal em questão, definiu-se uma tarifa básica que engloba todos os serviços que possam ser solicitados pelo usuário.

181. Pelo levantamento realizado, identificou-se que é usual no setor cobrar o mesmo preço independentemente do produto a ser movimentado^[9]. Seguindo esta linha, estabeleceu-se a premissa de preço único para qualquer tipo de combustíveis.

182. Na lista de preços, o terminal indica se os impostos já estão embutidos ou se serão acrescidos ao final. Os impostos que são cobrados pelos terminais são: PIS, COFINS e ISS.

183. Observou-se, também, que os preços são aplicados por m³ quando o peso específico no produto for até 1kg/litro e por tonelada quando o peso específico do produto for maior que 1kg/litro. Considerando a taxa de conversão média aplicada de 0,85t/m³, os preços neste caso se aplicam por m³.

184. A seguir, as tarifas/preços de referência de 13 operadores, publicados conforme Portaria ANP nº. 251/2000.

Tabela 5 - Tarifas/preços de referência

| EMPRESA | ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO | MÉDIA ARMAZENAGEM | MÉDIA MOVIMENTAÇÃO | COM IMPOSTOS | COM 20% DESCONTO |
|------------|----------------------------|-------------------|--------------------|--------------|------------------|
| Stolthaven | 63,98 | 50,23 | 13,75 | 71,81 | 57,45 |
| Ageo | 109,40 | 88,89 | 20,51 | 122,80 | 98,24 |
| Adonai | 60,50 | 49,00 | 11,50 | 67,91 | 54,33 |
| Granel | 67,50 | 47,50 | 20,00 | 67,50 | 54,00 |
| Transpetro | 48,06 | | 28,29 | 50,46 | 40,37 |
| Tecab | 27,00 | | 27,00 | 28,35 | 22,68 |
| Ultracargo | 70,00 | 58,00 | 12,00 | 79,98 | 63,98 |
| Pandenor | 77,00 | 62,00 | 15,00 | 77,00 | 61,60 |

Fonte: EVTEA (2017)

185. A tarifa/preço máxima média dos terminais é de R\$ 66,09/m³ ou R\$ 77,76/tonelada. Neste contexto, é necessário ressaltar que se trata de tarifas/preços máximas, ou seja, o desconto sobre esta tarifa depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

186. Na média, considera-se desconto de 20% para os preços efetivos, que resulta no preço de R\$ 61,60/tonelada. Essa premissa foi validada a partir de consultas a empresas e a entidades sindicais representativas do setor de distribuição de combustíveis.

187. Dessa forma, para fins de modelagem, adota-se um desconto de 20% sobre a tarifa máxima, ou seja, **o terminal cobrará R\$ 61,60 por tonelada**, de acordo com levantamentos atuais de preços, com data-base em abril/2017.

188. Ressalta-se que esta tarifa se encontra alinhada com os últimos terminais de combustíveis leiloados pelo Poder Concedente, em áreas localizadas no município de Santarém/PA.

IX.6. Estimativa de preços dos serviços - GLP

189. No caso de GLP, a Transpetro é o único operador brasileiro que presta serviço a terceiros, portanto trata-se da única referência disponível.

190. Como os valores referenciados são preços máximos pela remuneração do serviço, assim como nos combustíveis líquidos, foi adotado um desconto de 20% sobre o valor tabelado.

Tabela 6 – Tarifa de Referência para Serviços de Movimentação de GLP no Terminal Miramar

| Descrição do Serviço | Local | Produto | Tarifa (R\$/m ³ , antes de ISS) | Tarifa (R\$/m ³ , com desconto de 20% e ISS) | Tarifa final considerada (R\$/t) |
|---|---------|---------|--|---|----------------------------------|
| Operação com navio e utilização de tancagem operacional | Miramar | GLP | 68,01 | 57,13 | 110,93 |

Fonte: EVTEA (2017)

191. Desta forma, foi considerado para Tarifa de Operação de Navio e Utilização de Tancagem Operacional o valor de R\$ 110,93 por tonelada, utilizando a taxa de conversão de 0,515t/m³.

192. Considerando que a instalação BEL09 será o único operador portuário com vocação para movimentação de GLP, o preço deverá ser limitado por meio de obrigação contratual de utilização de preço-teto.

X - DA JUSTIFICATIVA PARA O ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”

193. 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.

194. Entende-se, que ao Poder Concedente e/ou à Agência Reguladora, cabe o estabelecimento de um teto tarifário somente quando os estudos de viabilidade, técnica, econômica e ambiental apontarem para a existência de ambiente concorrencial imperfeito.

195. 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.

196. Nas hipóteses em que a concorrência apresente imperfeições mais severas, a modicidade tarifária poderá ser garantida pela utilização do critério de julgamento da licitação por menor tarifa. Somente em

algumas situações especiais, faz-se necessária a fixação de um teto tarifário para corrigir as imperfeições do mercado concorrencial.

197. Apenas a título de ilustração, cita-se o caso dos terminais de fertilizantes em Santos, denominados nos estudos de STS 11 e STS 20.

198. Nessa situação, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental identificaram uma diferença considerável dos valores cobrados aos usuários, se comparados aos valores aplicados em outros portos, demonstrando uma situação de ausência de competição. Dessa forma, face a esse diagnóstico, poder-se-ia avaliar a utilização de tarifas-teto.

199. É de suma importância, porém, 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.

200. 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.

201. 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:

- r) Definição das cestas de serviços a serem prestados pelos terminais;
- s) Valoração de cada um dos serviços; e
- t) Definição do comportamento das duas variáveis anteriores ao longo do tempo.

202. 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.

203. Caso isto não ocorra, ou seja, se exista 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.

204. 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. 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.

205. 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.

206. Uma situação emblemática que demonstra a dificuldade de definição de tarifas-teto é o caso do terminal de granéis líquidos de Barnabé, no Porto de Santos/SP.

207. Nesse porto há imensa variedade de granéis líquidos que são movimentados atualmente, a qual chega a quase uma centena.

208. Por relevante, insta chamar atenção para o fato de que essa diversidade, que é intrínseca ao setor de líquidos no Brasil e no exterior, mostra-se ainda mais representativa no Porto de Santos devido ao amplo parque industrial existente em sua região de influência.

209. Além disso, o setor de granéis líquidos apresenta, para cada tipo de produto, ampla diversidade de especificações, adicionados a requisitos variados por parte dos clientes, resultando em milhares de combinações de solicitações, conforme se ilustra na Figura 7.

Figura 7 – Variedade de cestas de serviços nos terminais de granéis líquidos

| Especificações do produto | Requisitos do cliente |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Especificações de segurança e ambientais para produtos tóxicos, corrosivos, inflamáveis, reativos, higroscópicos, segundo padrões internacionais • Densidade • Viscosidade • Valor (para efeito de seguro) • “Grades” diferentes, requerimentos diferentes. Ex.: <ul style="list-style-type: none"> • Estireno: com resfriamento e sem resfriamento • Diesel: S10, S50, S500 • Soda cáustica: comum ou rayon • Etanol: carburante ou industrial; etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Contratação por m³.mês movimentado ou aluguel do tanque • Spot ou longo prazo (prazos contratuais de até 10 anos) • Tempo (giro): terminal é usado como estoque ou para recebimento de matéria-prima • Requisitos padronizados ou acima do padrão (para controle de contaminação, evitar perdas, etc.) – política do cliente ou aplicação especial • Vazão requerida e número de linhas • Sistema de expedição/ recepção terrestre • Investimento em tancagem (operador, cliente ou conjunto) |

Fonte: elaboração própria

210. Desse modo, pode-se afirmar que as contratações de serviços para os terminais, como o que se pretende licitar para a área STS 13, são sempre distintas ainda que para o mesmo tipo de produto, tornando inviável a definição de tarifas-teto para este caso.

211. A tarifação de uma atividade dessa natureza implicaria que se criasse uma matriz com todas as centenas de combinações possíveis de produtos, multiplicados pelos tipos de armazenagem possíveis, revestimentos de tanques, frequências de mistura, pressão de tanque, temperatura etc.

212. Tal multiplicidade de serviços é intrínseca à atividade do terminal, na medida em que presta serviços para uma miríade de indústrias, no estado de São Paulo e fora dele, que vão desde refinaria de petróleo até indústria de embalagens plásticas e detergentes, que os mais diversos insumos, movimentados no STS13.

213. A heterogeneidade é, portanto, da natureza daquele negócio. Caso fosse tarifada toda aquela gama de produtos, certamente haveria distorções em sistema tão complexo de precificação, que tenderiam inclusive a se acentuar ao longo dos anos, devido a flutuações de mercado dos produtos e a avanços tecnológicos.

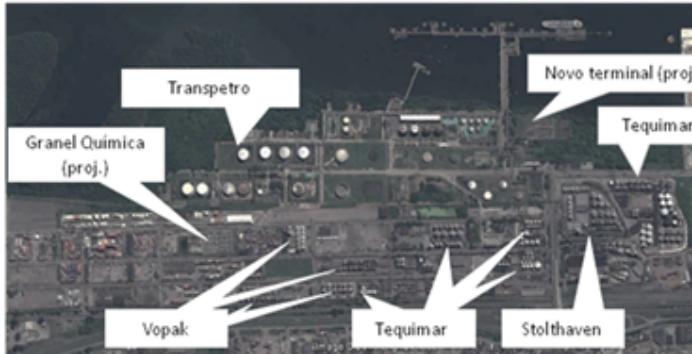
214. Assim, certamente o terminal tenderia a se especializar na movimentação daqueles produtos que estivessem com tarifas mais distorcidas para cima e, consequentemente, abandonaria clientes que demandassem a movimentação de produtos cujas tarifas estivessem baixas.

215. Além do possível desabastecimento, esse processo de distorção alocativa produziria efeito concorrencial danoso sobre o mercado: em ambiente competitivo, a especialização artificial dos terminais levaria a redução das opções para os usuários e à queda da qualidade do serviço, na medida em que cada terminal prestaria serviço apenas para um determinado número específico de granéis químicos, criando divisão de mercado entre terminais. Do ponto de vista da eficiência econômica, o resultado certamente seria sub-ótimo.

216. De fato, no setor de granel líquidos em Santos, há intensa competição entre os *players* instalados dentro e fora daquele Porto Organizado: atualmente, 6 (seis) grandes grupos operam mais de 10 (dez) áreas distintas e há perspectiva de que esse cenário se acirre ainda mais nos próximos anos.

217. Entende-se que essa ampliação da dinâmica competitiva, instigada pelo lançamento de um grande número de terminais para licitação, induzirá, por si só, à modicidade tarifária esperada e, com ela, à redução do denominado Custo Brasil.

Figura 8 – *Players* de granéis líquidos instalados na zona portuária de Santos

Alamoá**Barnabé**

| Região | Terminais | Região | Terminais |
|-----------------------|--|---------|---|
| Alamoá (dentro do PO) | Transpetro (foco em combustíveis) Novo terminal (proj.) | Barnabé | Ageo/Copape Novo terminal (ex Granel Química) |
| Alamoá (fora do PO) | Granel Química (proj.) Tequimar Vopak Stolthaven | | Novo terminal (ex Vopak) Ageo/Copape Adonai |

Fonte: elaboração própria

218. Avaliou-se, para os casos dos terminais do Bloco I do Programa de Arrendamentos Portuários conduzido pelo Governo Federal, a relação custo-benefício existente para a definição de tarifas-teto e essa, como regra, mostrou-se desfavorável.

219. A razão para essa consideração é que os resultados obtidos em termos regulatórios não compensariam o esforço administrativo a ser empreendido para tal, se comparados ao melhor mecanismo de manutenção da modicidade tarifária: a competição.

220. Por outro lado, para explicitar, a ausência de relação equilibrada entre custo-benefício na adoção do mecanismo de tarifas-teto, deve-se ressaltar a presença de vários agentes verticalizados nos casos de terminais que movimentam *comodities* em geral.

221. A presença de *tradings*, como arrendatárias de terminais de granel sólido, evidencia que a adoção de tarifas-tetos não prestará para orientar a ação do ente regulado na prestação de serviços, uma vez que, para esses atores, a parte portuária de sua cadeia logística pode ser entendida como um centro de custo e não um negócio em si, como ocorre com operadores logísticos. O mesmo ocorreria com terminais vinculados a determinada cadeia produtiva, como aqueles que movimentam graneis químicos.

222. Outro ponto crucial que também merece atenção é a tendência do Poder Público à imprecisão para levantamento dos valores a serem atribuídos, considerando a mencionada assimetria de informações relativamente ao mercado. Incorrer em erros na atribuição desses valores pode vir a gerar desvirtuamentos consideráveis em toda a cadeira produtiva atrelada aos portos, não se restringindo aos limites do Porto Organizado.

223. Nesse sentido, a **prática impositiva de adoção de tarifas-teto a todo e qualquer arrendamento portuário se mostra demasiadamente temerária** e, conforme já mencionado, tende a trazer efetivos prejuízos para aqueles que buscam nos portos brasileiros os serviços necessários para a exportação e/ou importação de produtos.

224. Entretanto, tal regulação se mostra adequada em mercados de produto homogêneo, como os já mencionados contêineres, por exemplo, sempre de acordo com as condições concorrenciais do porto específico e as características da cadeia produtiva do determinado mercado.

225. Ademais, a inexistência de limites máximos tarifários impostos em contrato não significará que a ANTAQ deixará de controlar e coibir eventuais casos isolados de abuso de poder econômico ou práticas anticompetitivas. Pelo contrário, a decisão de não se impor tarifa-teto de forma indiscriminada deve ser analisada em conjunto com as determinações previstas no contrato de arrendamento.

226. De acordo com Vitor Rhein Schirato:

[...] é importante mencionar que do Estado é esperada postura distinta com relação à matéria tarifária em um cenário concorrencial. Enquanto na prestação exclusiva cabe ao Estado fixar o valor das tarifas, com vistas a propiciar a modicidade tarifária [...], em um cenário liberalizado com concorrência de agentes, a postura estatal deve ser a de vigilante para reprimir abusos de qualquer espécie.

227. A discussão sobre a necessidade regulação tarifária deve estar associada à estrutura competitiva do mercado em questão e à existência de uma relação entre poder de mercado e capacidade de utilização do comércio por parte dos participantes em detrimento de outros entes.

228. Como regra, podem ser estabelecidas três situações, não excludentes, que potencializam uma conduta anticompetitiva pelos participantes de um determinado mercado, quais sejam:

X.1. Da ausência de competidores

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

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

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

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

233. Esse aumento da competição reverte parte do excedente do produtor em ganho aos consumidores e na geração de uma nova estrutura de competição e eficiência para o futuro, conforme ilustrado de maneira simplificada nas Figuras 9 e 10.

Figura 9 – Gráfico Preço x Quantidade

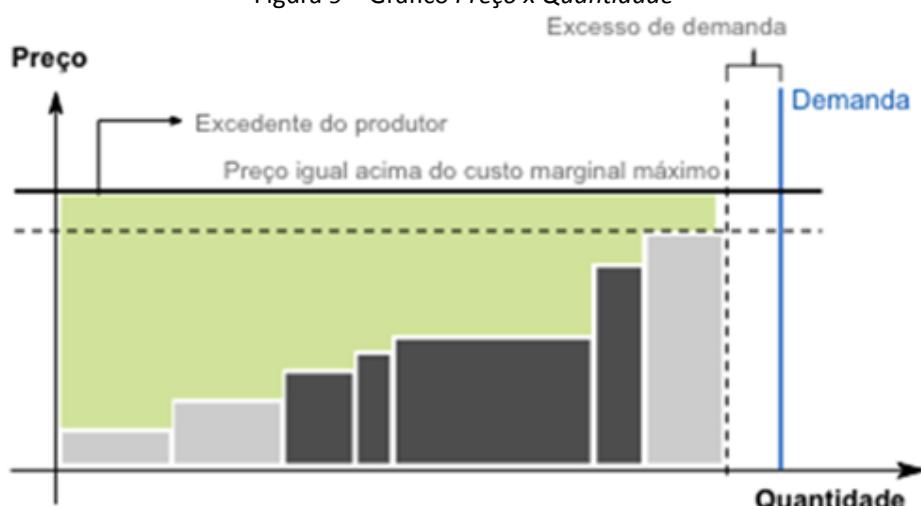
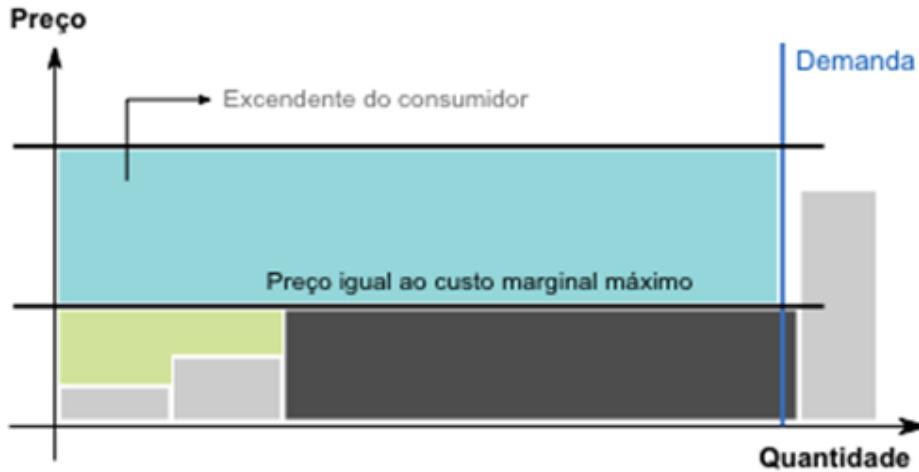


Figura 10 – Gráfico Preço x Quantidade



234. A título de exemplo, ressalta-se a expansão da capacidade de grãos almejada pelo programa, com a licitação de cinco novos terminais no Norte e da licitação de um agrupamento de terminais existentes em Santos.

235. Com elas, pretende-se atingir grande capacidade adicional de movimentação de grãos. Um eventual ganho de capacidade acima da demanda estimada poderá gerar um grande estímulo à competição desses futuros arrendatários pela produção nacional de grãos.

236. Por outro lado, pode-se destacar a introdução de um teto tarifário para os terminais de fertilizantes.

237. Nesse caso, a escolha decorreu da verificação de uma diferença considerável dos valores cobrados aos usuários em Santos, se comparados aos valores aplicados em outros portos, demonstrando uma situação de ausência de competição que poderá requerer a utilização de tarifas-teto.

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

239. Mesmo com as diversas expansões de capacidade previstas, a demanda continuará superando a oferta e, portanto, a situação de baixa competição deverá persistir.

X.2. Da demanda inelástica

240. A dependência da demanda por um determinado serviço pode levar a práticas discriminatórias mesmo em face de concorrência entre os ofertantes. Caso exista uma discrepância grande entre o poder de mercado da oferta em relação a da demanda, os ofertantes poderão utilizá-lo de forma a maximizar seus benefícios em detrimento do bem-estar dos consumidores.

241. Nesses casos, a atuação do poder regulador pode ser fundamental e, em alguns casos, poderá ensejar a necessidade de regulação tarifária. Pode-se utilizar como exemplo a seleção dos arrendatários por menor tarifa nos casos de terminais de contêineres e veículos.

242. Embora exista competição nesses mercados, a estrutura do mercado é extremamente complexa e composta por diversos participantes (donos da carga, armadores, arrendatários) de maneira que a competição existente pode não ser traduzida em práticas competitivas para todos eles.

243. Assim, acredita-se que o uso da tarifa como variável de seleção garantirá a efetiva redução de custo para a movimentação de cargas almejada pelo poder público.

X.3. Da adoção de tratamento discriminatório por todos os participantes do mercado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

252. Destaca-se, também, que, dentre as diretrizes do novo marco regulatório, Lei nº 12.815, de 2013, está a expansão da infra e superestrutura dos portos brasileiros, ampliando-se as opções para atendimento à movimentação das cargas e o estímulo à concorrência:

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

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

[...]

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

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

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

255. Cumpre ressaltar, por fim, que a concorrência nas áreas de influência das instalações portuárias funcionará igualmente como balizadora dos preços máximos a serem cobrados dos usuários, pois eventual tentativa de se cobrar preços acima dos praticados pela concorrência será certamente penalizada com a fuga da demanda para outros agentes econômicos instalados dentro ou fora do Porto Organizado, com a consequente queda das receitas esperadas para a instalação portuária licitada.

X.4. Do cenário competitivo nos Terminais BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e VDC12

256. No caso dos terminais BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e VDC12, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário. Portanto, não se julgou necessário estabelecer preços máximos nesses empreendimentos.

X.5. Do cenário competitivo no Terminal BEL09

257. Conforme descrito anteriormente, o empreendimento da área de arrendamento BEL09 é singular, pois irá armazenar e distribuir combustíveis líquidos e, também, Gás Liquefeito de Petróleo – GLP.

258. A peculiaridade proporciona dois tipos de cenários distintos quando o assunto é a análise da necessidade de imposição de preço-teto para a movimentação das cargas envolvidas.

259. Para a movimentação dos combustíveis líquidos, assim como nas demais áreas do Terminal Petroquímico de Miramar que trabalham com esse tipo de carga, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário. Portanto, não se julgou necessário estabelecer preços máximos neste terminal.

260. No entanto, para o GLP, verifica-se que a área de arrendamento BEL09 é a única instalação na região de Belém apta a fazer a recepção do gás que, após, enviará o GLP às quatro distribuidoras dedicadas no porto: BEL05, BEL06, BEL11 e MIR01.

261. Assim, diante da ausência de competidores, julgou-se necessário estabelecer preços máximos.

262. Verifica-se que o valor de partida da tarifa para GLP, movimentado e armazenado na área de arrendamento BEL09 foi estabelecido a partir da *Tarifa de Referência para Serviços de Movimentação em Terminais da Transpetro rev37*, lembrando que os valores ali constantes são apresentados em m³ (e não em toneladas) e antes da incidência do ISS.

263. Como os valores referenciados são preços máximos pela remuneração do serviço, assim como nos combustíveis líquidos, foi adotado um desconto de 20% sobre o valor tabelado.

Tabela 7 – Tarifa de Referência para Serviços de Movimentação de GLP no terminal de Miramar

| Descrição do Serviço | Local | Produto | Tarifa (R\$/m ³ , antes de ISS) | Tarifa (R\$/m ³ , com desconto de 20% e ISS) | Tarifa final considerada (R\$/t) |
|---|---------|---------|--|---|----------------------------------|
| Operação com navio e utilização de tancagem operacional | Miramar | GLP | 68,01 | 57,13 | 110,93 |

Fonte: EVTEA (2017), a partir de dados da Transpetro

264. Desta forma, foi considerado para Tarifa de Operação de Navio e Utilização de Tancagem Operacional o valor de R\$ 110,93 por tonelada, utilizando a taxa de conversão de 0,515t/m³.

265. Dessa forma, em síntese, o cenário competitivo da área BEL09 propõe, para os combustíveis, o não estabelecimento de preço-teto e, no entanto, para GLP, diante da ausência de competidores, entende-se pela necessidade de fixação de preço máximo.

XI - DA DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEAS DE MODELOS QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E INTRAPORTOS

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

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

267. 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.

268. O programa de arrendamentos amplia 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.

XI.1. Da consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

269. Os estudos de demanda foram compostos de duas etapas que refletem também dois grandes blocos de avaliação competitiva.

270. Na análise de demanda macro, observou-se como a carga produzida ou consumida no país é escoada pelos diversos portos brasileiros. Esse cenário corresponde à competição interportuária.

271. Na análise de demanda micro, observou-se como a carga destinada a um complexo portuário é distribuída entre os terminais existentes. Esse cenário, por sua vez, corresponde à competição intraportuária.

272. Em alguns casos, especialmente quando portos públicos e terminais privados compartilham um local com geografia propícia e eixos próximos de acesso terrestre, a fronteira entre competição intra e interportuária é menos evidente. Nesses casos, a competição entre terminais de portos distintos, ou entre esses e terminais privados, se assemelha à competição intraportuária. Este é o caso, por exemplo, da movimentação de contêineres em Santa Catarina, onde múltiplos portos e terminais competem pela demanda efetiva da região (Porto de Itajaí, TUP Portonave, TUP Itapoá, Porto de São Francisco do Sul e Porto de Imbituba) e a dinâmica competitiva destes terminais é muito mais próxima de uma competição intraportuária do que de uma competição interportuária. Caso similar ocorre no Rio de Janeiro, onde competem pelas mesmas cargas terminais de contêineres no Porto do Rio de Janeiro e Itaguaí. De qualquer forma, em qualquer desses casos a análise do cenário competitivo é fundamental – seja na análise de demanda macro, seja na de demanda micro –, para definir o mercado potencial de um terminal específico.

273. A seguir se discorrerá como o cenário competitivo foi considerado nesses dois níveis de análise.

XI.2. Da construção do modelo de demanda macro e competição

274. A avaliação da demanda macro segue a premissa adotada pelo Banco Mundial no *Tool Kit for Port Reform*: “*O indicador de competição mais importante é o grau de opção (substituto) que o embarcador tem*”. Justamente para avaliar as opções de transporte, o estudo foi estruturado em 4 etapas:

- c) Categorização das origens e destinos da carga produzida/consumida no país;
- d) Definição das vias e alternativas de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e portuário disponíveis;
- e) Identificação dos custos associados a cada viagem;
- f) Definição da sensibilidade da carga aos custos de cada trajeto.

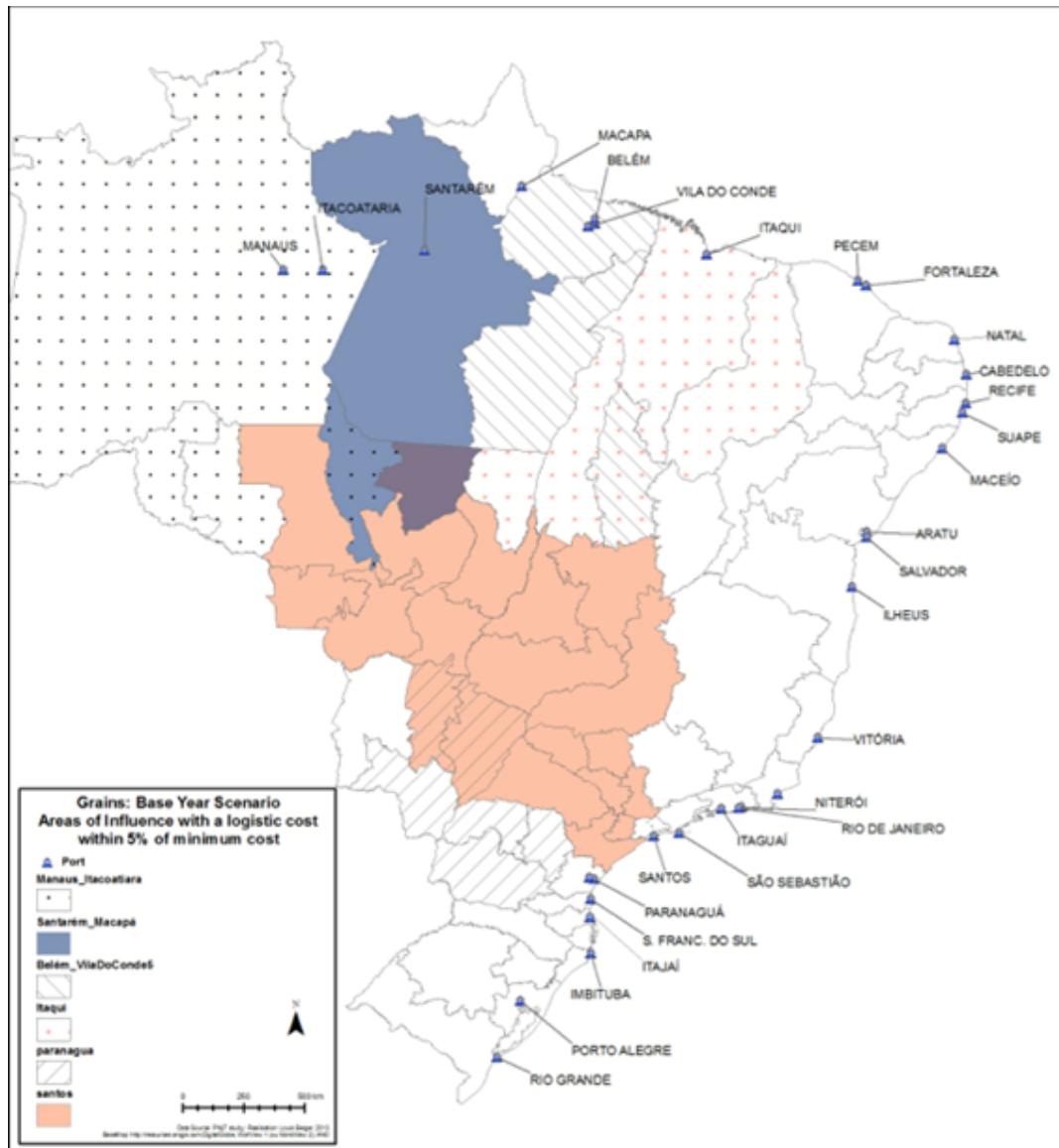
275. O resultado final dessa análise permite identificar qual o leque de alternativas de transporte real que determinada região de produção/consumo de fato tem. Em outras palavras, dada a localização de uma produção, a disponibilidade de vias de transporte, os custos de cada trajeto e a sensibilidade da carga a esses custos, o estudo permite identificar as rotas alternativas de escoamento e, por conseguinte, os portos que deverão ser utilizados.

276. O modelo construído para avaliar as alternativas de transporte é dinâmico e permite verificar como essas alternativas podem ser afetadas pela construção de novas infraestruturas de transporte, redução de custos relativos e alteração dos polos de origem e destino da carga.

277. O mapa a seguir apresenta de maneira resumida alguns dos resultados encontrados. As sobreposições das áreas de influência indicam a existência de competição interportuária (no caso, para grãos). Regiões em que não existe sobreposição indicam que determinado porto, para determinada carga, apresenta-se como solução significativamente melhor a outros portos.

278. Assim, as cargas são distribuídas entre os diferentes portos em áreas de influência que o centro de produção ou consumo está contido. Assim, a competição entre portos foi considerada e permeia todas as análises de demanda macro, ainda que como um elemento de uma competição entre rotas logísticas.

Figura 11 – Áreas de influência dos principais portos do país para um cenário de redução de custos logísticos de 5%



Fonte: elaboração própria

XI.3. Da construção do modelo de demanda micro e competição

279. Uma vez identificadas as sobreposições de áreas de influência e determinação do mercado específico de cada porto, passou-se a avaliar a demanda e competição de maneira mais focada.

280. Para cada porto e cada carga específica foram identificados os terminais operantes que hoje já são capazes de embarcar/desembarcar determinada carga. Em paralelo, foi feito um estudo sobre terminais privados existentes e que serão implementados.

281. Finalmente, foi considerada a condição de entrada nesse mercado, tendo em vista o fato de que terminais privados não dependem de futuras licitações como os terminais em portos públicos e ao mesmo tempo enfrentam maiores barreiras nos aspectos de localização e infraestrutura existente. Essa análise culminou, por exemplo, na consideração de um cenário futuro com novos TUPs na área de influência dos portos do Pará, e com menor probabilidade de novos terminais privados em Santos devido às restrições de disponibilidade de áreas (considerou-se, porém, a expansão anunciada de um TUP existente).

282. Após a definição dos principais competidores para cada par carga-região, passou-se à identificação das principais características associadas a operação de cada terminal e seu papel na cadeia logística, de forma a propor os racionais mais adequados para definir a dinâmica da competição intraportos:

- Terminais com potencial de prestação de serviço e cujo papel portuário pode estar associado a uma dinâmica competitiva própria (contêineres, químicos, grãos, fertilizantes) foram tratados como competidores;
- Terminais que atendem a cargas em que a competição se dá fundamentalmente ao longo da cadeia produtiva (e não no porto), inclusive por orientação regulatória (como no caso dos terminais de GLP), foram tratados de acordo com essa condição.

283. Para os terminais com potencial de competição, entende-se que o futuro arrendatário possuirá diversos graus de liberdade para atrair um percentual das cargas relevantes destinadas ao seu porto. Entretanto, da ótica da estrutura de mercado e equilíbrio de médio/longo prazo, a tendência econômica é que as condições físicas da operação portuária definam o potencial de captura.

284. Dentre as diversas condições físicas da operação portuária, o principal componente da oferta do serviço portuário é o nível de serviço, considerado como uma função da capacidade do terminal e da demanda total. Quanto mais carga um terminal processa, para uma dada capacidade, menor o nível de serviço associado.

285. O equilíbrio de médio/longo prazo tende à equalização do nível de serviço entre os ofertantes, já que o congestionamento em terminais eleva o custo associado ao transporte de cargas e, portanto, concorrentes mais ociosos podem realizar propostas comerciais mais vantajosas tanto para o terminal quanto para usuário, associada a um nível de serviço mais elevado.

286. Portanto, nos casos em que existem terminais concorrentes, optou-se como regra geral a distribuição da carga entre os arrendamentos, TUPs atuais e TUPs futuros em função da capacidade estimada de cada terminal, refletindo o equilíbrio de médio e longo prazo da competição por nível de serviço.

287. Abaixo, segue o exemplo do terminal STS04 e a avaliação das projeções de carga do terminal e seus competidores no mercado relevante do Porto de Santos e TUPs:

Tabela 8 – Evolução da capacidade dos terminais concorrentes para grãos em Santos [Mt/ano]

| | 2013 | 2020 | 2025 | 2030 | 2040 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capacidade total | | | | | |
| Ponta da Praia | | | | | |
| Berço 38 – STS04 | 4.1 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 |
| Berço 39 – ADM | 4.1 | 6.5 | 6.5 | 6.5 | 6.5 |
| Berço 37 – Arm. XXXIX | 0.0 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | 4.0 |
| Total | 8.2 | 17.0 | 17.0 | 17.0 | 17.0 |
| Outras áreas | | | | | |
| TGG | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 |
| TEG | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.6 |
| Outros | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 |
| TUP Ultrafertil | 0.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| Outros | 10.9 | 15.9 | 15.9 | 15.9 | 15.9 |

Fonte: elaboração própria

288. Há casos em que a aferição da capacidade dinâmica dos terminais concorrentes não é trivial e algumas hipóteses adicionais devem ser tecidas.

289. Um exemplo relevante é o dos granéis líquidos em Santos. Nesse exemplo competem diversos terminais dentro e fora do Porto, compartilhando os mesmos conjuntos de berços na Alemoa e na Ilha Barnabé. Neste caso, admite-se que a fração de uso dos berços de cada terminal será proporcional à capacidade estática que cada um possui/ possuirá, e, portanto, a divisão de mercado em função das capacidades estáticas surte o mesmo efeito do que em função das capacidades dinâmicas. Como os dados de tancagem são aferíveis, utilizou-se a capacidade estática como direcionador (vide tabela abaixo). Foram também consideradas expansões anunciadas de alguns desses terminais, como se pode ver no documento Estudo de Mercado do terminal STS13.

Tabela 9 – Estática dos terminais concorrentes para granéis líquidos

| Terminal | Tanques | Volume (m ³) | Maior tanque (m ³) | Menor tanque (m ³) |
|----------------|------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| ADONAI | 30 | 27.400 | 4.000 | 600 |
| AGEO | 116 | 216.000 | 5.000 | 500 |
| COPAPE | 24 | 90.000 | 10.000 | 1.000 |
| STS13 | 99 | 97.720 | 2.300 | 150 |
| VOPAK | 66 | 47.777 | | |
| Total Barnabé | 335 | 478.897 | | |
| STOLTHAVEN | 89 | 133.725 | | |
| TRANSPETRO | 20 | 263.134 | | |
| ULTRACARGO TIS | 175 | 301.300 | 10.000 | 50 |
| VOPAK | 112 | 161.617 | 3.746 | 100 |
| Total Alamoá | 402 | 859.776 | | |
| TOTAL | 737 | 1.338.673 | | |

Fonte: elaboração própria

290. Outro exemplo de abordagem é a que foi dada ao STS10 e STS15, para contêineres, em que a dinâmica do mercado de movimentação de cais é bastante distinta do mercado de armazenagem alfandegada de importação. No primeiro caso, o direcionador fundamental de nível de serviço é disponibilidade de berços de atracação, ao passo que no segundo é a área de armazenagem alfandegada. Esses dois direcionadores foram considerados nos respectivos casos.

291. Por outro lado, em terminais cuja competição se dará fundamentalmente em outros elos da cadeia, o potencial de captura de carga de um terminal estará associado a estratégia comercial do titular do arrendamento fora do porto, dependendo tanto da sua capilaridade e acesso ao mercado como da atuação dos seus competidores. Nestes casos, optou-se estrategicamente por uma distribuição homogênea das cargas, que, na média, consiste na melhor aproximação possível do comportamento futuro do mercado e evita a discriminação a eventuais proponentes durante o processo licitatório. É o caso, por exemplo, dos terminais de GLP em Miramar.

292. A tabela a seguir resume o cenário de competição intraportos considerado nos terminais do Bloco 1.

Tabela 10 – Cenário de competição intraportos considerado nos terminais do Bloco 1

| Terminal | Carga | Competidores Interportuários |
|----------|-------------------------|---|
| STS04 | Granéis Vegetais | TGG, TEG, TUP Ultrafertil, ADM, Arm. XXXIX, TEAG, outros |
| STS07 | Celulose | NST, STS36 |
| STS10 | Veículos | TEV |
| STS10 | Contêiner e carga geral | Santos Brasil, BTP, TUP Embraport, Libra, Ecoponto, cais público (carga geral) |
| STS11 | Fertilizantes | TERMAG, TUP Ultrafertil, STS20 |
| STS13 | Granéis Líquidos | Adonai, Ageo, Copape, STS25, Vopak (Barnabé), Stolthaven, Transpetro, Ultracargo e Vopak (Alamoá) |
| STS15 | Contêiner (armazenagem) | Santos Brasil, BTP, TUP Embraport, Libra, Ecoponto, STS10 e EADIs/CLAs da Baixada Santista |
| STS20 | Fertilizantes | TERMAG, TUP Ultrafertil, STS11 |
| STS25 | Granéis Líquidos | Adonai, Ageo, Copape, STS13, Vopak (Barnabé), Stolthaven, Transpetro, Ultracargo e Vopak (Alamoá) |
| STS36 | Celulose | NST, STS07 |
| BEL01 | Contêiner | CONVICON (terminal de contêineres em Vila do Conde) |
| BEL05 | GLP | MIR01, BEL06, BEL11 |
| BEL06 | GLP | MIR01, BEL05, BEL11 |
| BEL11 | GLP | MIR01, BEL05, BEL06 |
| MIR01 | GLP | BEL05, BEL06, BEL11 |

| | | |
|-------|------------------|---|
| BEL09 | Granéis Líquidos | N/A |
| BEL02 | Granéis Líquidos | BEL02, BEL04 e BEL08 |
| BEL04 | Granéis Líquidos | BEL02, BEL04 e BEL08 |
| BEL08 | Granéis Líquidos | BEL02, BEL04 e BEL08 |
| VDC25 | Granéis Líquidos | VDC26, VDC 27, VDC 28 |
| VDC26 | Granéis Líquidos | VDC25, VDC 27, VDC 28 |
| VDC27 | Granéis Líquidos | VDC25, VDC 26, VDC 28 |
| VDC28 | Granéis Líquidos | VDC25, VDC 26, VDC 27 |
| OUT01 | Granéis Vegetais | OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.) |
| OUT02 | Granéis Vegetais | OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.) |
| OUT03 | Granéis Vegetais | OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.) |
| STM02 | Fertilizantes | N/A |
| STM01 | Granéis Vegetais | OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.) |
| VDC04 | Granéis | N/A |
| VDC12 | Granéis Líquidos | N/A |
| STM04 | Granéis Líquidos | STM05 |
| STM05 | Granéis Líquidos | STM04 |
| VDC29 | Granéis Vegetais | OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.) |

Fonte: elaboração própria

293. Foi realizada uma análise competitiva de todos os terminais do programa de arrendamentos. A avaliação incluiu a identificação do mercado relevante (modelo macro), número de atores no mercado (modelo micro e macro), integração vertical (cenários de concorrência no modelo micro), condições de entrada (potenciais TUPs e novos arrendamentos no modelo micro) e grau de homogeneidade do serviço (análise de nível de serviço no modelo micro).

294. As análises realizadas estão, no que tange à competição, bastante exaustivas e alinhadas com a abordagem de trabalhos similares relatados na literatura.

295. Nos estudos de viabilidade inicialmente remetidos ao TCU, foram alegadas fragilidades no que diz respeito a aspectos concorrenceis. Contudo, essas fragilidades foram supridas, conforme pode ser constatado do item 66 do voto que fundamentou o Acórdão nº. 2413/2015:

66. No exame do EVTEA inicialmente submetido a este Tribunal, foram constatadas fragilidades nos estudos concorrenceis que levaram à fixação de exigência para que novos elementos fossem incorporados às análises de distribuição de demanda e de interação **intra e interportos**. Todavia, em seguida, como registrado no voto que fundamentou o acórdão 1.555/2014-Plenário, a **SEP/PR apresentou informações que permitiram concluir pela suficiência e adequação dos estudos e pesquisas de concorrência**. (grifou-se)

296. Nota-se, portanto, que os aspectos concorrenceis intra e interportos foram contemplados no estudo de viabilidade em questão.

XII - DA POSSIBILIDADE DE UM MESMO ARRENDATÁRIO PARA DUAS ÁREAS DISTINTAS

297. Diante da pluralidade de áreas a serem arrendadas em conjunto, pondera-se pela possibilidade de um mesmo participante conseguir se tornar arrendatário de duas áreas distintas.

298. Conforme já demonstrado, o Terminal Petroquímico de Miramar ganhará cinco novos operadores – BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09 –, além do novo arrendamento VDC12 no Porto de Vila do Conde.

299. Todas as áreas terão como objeto a recepção, armazenagem e distribuição de combustível, sendo que, além dos produtos derivados do petróleo precedentes do modal aquaviário (diesel, gasolina e querosene), os terminais irão trabalhar também com etanol e biodiesel recebidos do modal rodoviário.

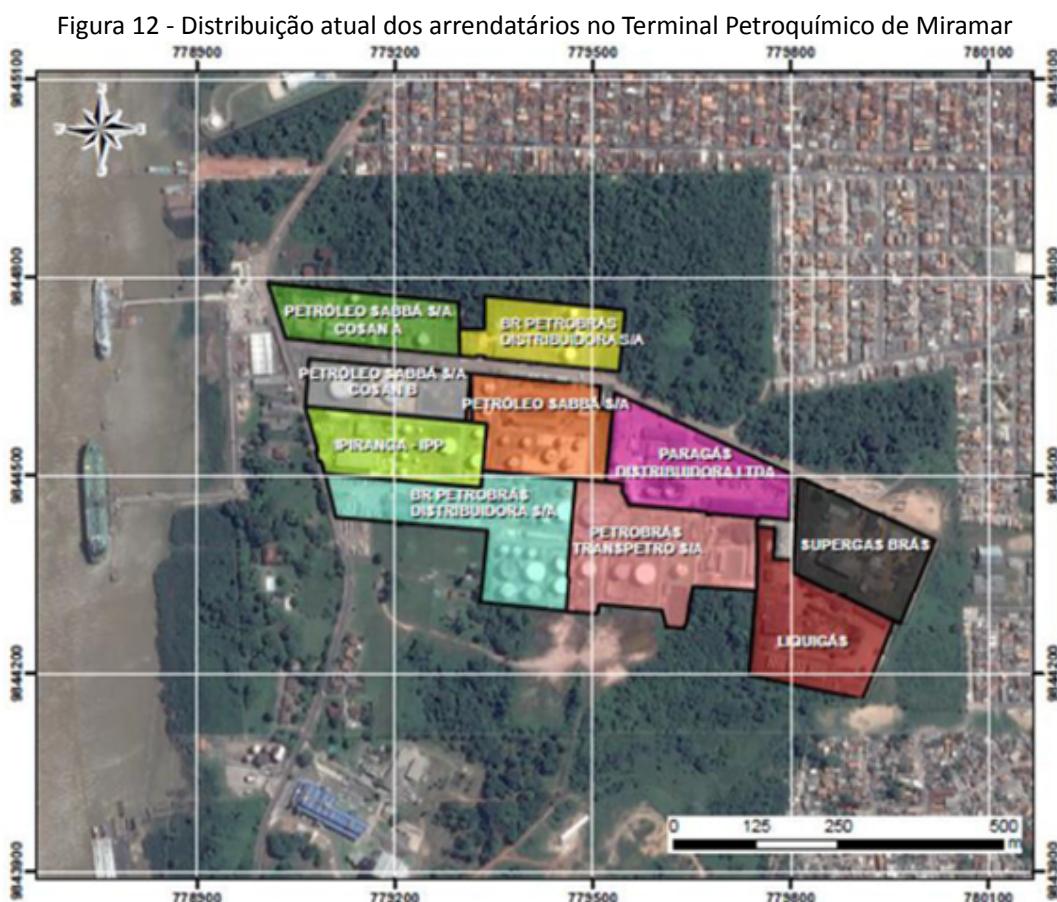
300. Destaca-se que a área BEL09, além de trabalhar com os combustíveis citados acima, o terminal movimentará GLP a partir do seu recebimento por navegação de cabotagem.

301. A possibilidade em questão é mais benéfica, pois, além de não excluir a oportunidade de distribuição de arrendatários distintos para os vários empreendimentos, proporcionará um novo cenário de organização de operadores atraiendo competidores que desejam trabalhar com projeto que não se limite a uma única área operacional.

302. Assim, caso a mesma proponente tenha apresentado o maior valor de outorga para mais de um arrendamento, tal proponente será declarada vencedora de, no máximo, dois arrendamentos. Caso a oferta de maior valores seja para três ou mais terminais, deverá a proponente optar pelos empreendimentos, sendo então declarada vencedora do(s) outro(s) arrendamentos a proponente que tiver apresentado o segundo maior Valor de Outorga, se houver.

303. Importante destacar o atual cenário dos concorrentes de líquidos das áreas.

304. Hoje o Terminal Petroquímico de Miramar conta com a participação de empresas do ramo (Petróleo Sabbá S/A, BR Petrobrás Distribuidora S/A, Ipiranga, Petrobrás Transpreto S/A) que operam em mais de uma das áreas, conforme se confirma abaixo:



Fonte: PDZ (2017)

305. Assim, não se vislumbrou óbices para que, nesta etapa de licitação, um mesmo arrendatário opere em até duas áreas distintas, conforme descrito nos parágrafos 34 a 37 desta Nota.

XIII - DA JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC

306. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6º, §1º, da Lei Federal nº. 12.815, de 05 de junho 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.

307. De outra sorte, tendo em vista que a Lei Federal nº. 12.462, de 4 de agosto de 2011, aplica-se subsidiariamente às licitações de arrendamento de instalação portuária, conforme previsão do art. 66 da Lei Federal nº.12.815, de 05 de junho de 2013, foi previsto que o leilão se dará por meio da apresentação de lances públicos pelas licitantes, durante a sessão pública do leilão.

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.

308. A apresentação de lances públicos encontra respaldo no art. 17, inciso I da Lei Federal nº. 12.462, de 4 de agosto 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;

309. 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 do 2º e 3º Estágio de concessões aeroportuárias promovidas pela União.

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

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

- a) O 1º volume apresentará as declarações preliminares, documentos de representação e a garantia de proposta;
- b) O 2º volume, a proposta pelo arrendamento;
- c) O 3º volume, os documentos de habilitação.

312. Na Sessão Pública, o diretor irá solicitar à Comissão Especial de Licitação os 2^{os} volumes, com as propostas pelo arrendamento, para a posterior abertura. Após, o diretor dirá o valor da proposta, que corresponderá ao valor de outorga.

313. Existindo duas ou mais propostas, ocorrerá a sessão de propostas à viva-voz, sendo que estão 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.

314. 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.

315. 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.

316. O arranjo acima descrito para a etapa em viva-voz é extremamente vantajoso para a Administração Pública, pois:

- d) 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) Considerando a regra impõe que a proposta em viva-voz deva ser superior à proposta escrita, e a outra que impede oferecimento de valor idêntico a outra proposta, ocorrerá, consequentemente, a elevação do valor de outorga final.

317. Em março de 2017, encontra-se um exemplo de sucesso da dinâmica indicada. O Leilão ANTAQ nº. 07/2016 para o arrendamento da área STM04, localizada no Porto Organizado de Santarém/PA, proporcionou, na fase à viva-voz, 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, a partir do avanço durante a disputa, indicado na tabela abaixo:

Tabela 11 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04

| 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% |

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Projeto-Crescer e da ANTAQ

318.

Destaca-se os seguintes pontos a partir dos dados apresentados:

- f) O valor final ofertado em viva-voz do vencedor foi 62% superior ao primeiro valor por ele apresentado;
- g) O terceiro colocado na apresentação de propostas iniciais pode 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.

319.

Assim, justifica-se a dinâmica acima indicada.

320.

Ademais, com base na disposição constante do art. 27 da Lei Federal nº. 12.462, de 4 de agosto de 2011, o Leilão prevê fase recursal única que sucede a fase de habilitação do vencedor.

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

321.

A medida, também autorizada por meio do art. 14 do Decreto Federal nº. 8.033, de 27 de junho 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.

322.

Da mesma sorte, com a fase recursal única, é reduzido o número de recursos a serem analisados pela Comissão de Licitação, na medida em 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.

323.

Ainda no tocante ao regime de execução das licitações do PIL-PORTOS, o Poder Concedente optou pela hipótese do inciso V do art. 8º da Lei nº. 12.462/2011, denominado “contratação integrada”, a qual prevê a transferência o encargo da elaboração do Projeto Básico e Executivo e a execução das obras e serviços de engenharia.

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:
V - contratação integrada.

324.

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, o que é peculiar ao regime geral (Lei nº. 8.666/93). É o que se busca evitar no regime diferenciado de contratação (RDC).

XIV - DO VALOR DE RESSARCIMENTO DA EMPRESA AUTORIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE DAS LICITAÇÕES

325.

A metodologia de precificação de estudos portuários, convalidada junto ao TCU, definida na Nota Técnica nº. 72/2015/DOUP/SPP/SEP/PR, estabelece um valor “teto” para os EVTEAs elaborados no âmbito da Portaria nº. 38 do Programa de Arrendamentos Portuários - PAP, precificado em março de 2013, que serve de base para estabelecimento do valor efetivo de ressarcimento do EVTEA. Sobre o valor “teto”, definido em R\$ 325.185,37 (03/2013), procedeu-se atualização pelo IPCA até a data base deste EVTEA, isto é, abril de 2017.

326.

Destaca-se que o valor de ressarcimento sobre o estudo está sendo considerado na equação econômico-financeira do projeto, com aporte no primeiro ano de contrato.

327.

Ressalta-se, ainda, que o valor carreado para o edital de licitação, contendo data base em 04/2017, deve ser atualizado posteriormente pelo IPCA até a data efetiva de implementação.

328. Destacamos ainda que para os estudos em questão o ressarcimento de EVTEA se dará de forma mista, sendo uma parte para EBP, considerando o percentual de aproveitamento dos estudos orginais, e uma parte para EPL por suas atualizações e ajustes.

XIV.1. - Do valor de ressarcimento para a área BEL02A

329. A partir do valor teto atualizado no montante de R\$ 427.551,81 (04/2017), aplicou-se a nota atribuída pela comissão mista designada para avaliação e seleção dos estudos técnicos, cuja avaliação se deu no âmbito da Nota Técnica nº. 07/2013/CMSA, de 5/08/2013, da lavra da Comissão Mista SEP/ANTAQ, com avaliação para o EVTEA referente às áreas BEL03 e BEL07 (que formam a área do atual terminal BEL02A) totalizando 83,5% de aceitação.

330. Contudo, considerando-se a obsolescência do estudo EBP, bem como a necessidade de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo original, nos moldes estabelecidos pela Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP. De acordo com os resultados obtidos, o percentual aproveitado no estudo atualizado foi de 23,58%.

331. Aplicando-se esse percentual de 23,58% (nota de reavaliação do EVTEA) ao valor “teto” atualizado definido em R\$ 427.551,81 chega-se ao montante de R\$ 100.816,72.

332. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de R\$ 141.263,00, de acordo com o método interno de precificação, que considerada o somatório de esforços alocado na elaboração dos serviços, conforme memória de cálculo a seguir:

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL TOTAL**MÊS-BASE:** abril/2017

| | |
|--------------------|--|
| Objeto: | Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico e Ambiental da Área BEL02A, no Complexo Portuário de Belém/PA. |
| Descrição: | |
| Porto: | Belém (PA) |
| Área: | BEL02A |
| Perfil de carga: | Granel líquido |
| Tipo de carga: | Combustíveis |
| Porte do terminal: | 600 mil t/ano |
| Jurisdição: | Companhia Docas do Pará - CDP |

Prazo de execução: 22 Dias corridos

| Descrição | Qty. (1) | Participação Mensal (%) (2) | Meses (3) | Nº HxHxMês (4)=(1x2x3)x176 | Preço Unitário (R\$/Mês) (5) | Preço Total (R\$) (6)=(4 x 5)/176 |
|--|-------------|--------------------------------|--------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| A) EQUIPE TÉCNICA | | | | | | |
| PESSOAL - EQUIPE TÉCNICA | | | | | | |
| Gerente | 1 | 20,0% | 0,7 | 24,6 | 22.000,00 | 3.080,00 |
| Assessor/Coordenador | 1 | 100,0% | 0,7 | 123,2 | 16.500,00 | 11.550,00 |
| Assessor Técnico I | | | 0,7 | | 14.850,00 | |
| Assessor Técnico II | 1 | 10,0% | 0,7 | 12,3 | 12.650,00 | 885,50 |
| Assessor Técnico III | | | 0,7 | | 10.450,00 | |
| Assessor Técnico IV | 1 | 100,0% | 0,7 | 123,2 | 8.800,00 | 6.160,00 |
| PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA | | | | | | |
| Gerente | 1 | 20,0% | 0,7 | 24,6 | 22.000,00 | 3.080,00 |
| Assessor/Coordenador | | | 0,7 | | 16.500,00 | |
| Assessor Técnico I | 1 | 20,0% | 0,7 | 24,6 | 14.850,00 | 2.079,00 |
| Assessor Técnico II | 1 | 100,0% | 0,7 | 123,2 | 12.650,00 | 8.855,00 |
| Assessor Técnico III | 1 | 100,0% | 0,7 | 123,2 | 10.450,00 | 7.315,00 |
| Assessor Técnico IV | 1 | 5,0% | 0,7 | 6,2 | 8.800,00 | 308,00 |
| PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL | | | | | | |
| Gerente | 1 | 20,0% | 0,7 | 24,6 | 22.000,00 | 3.080,00 |
| Assessor/Coordenador | 1 | 10,0% | 0,7 | 12,3 | 16.500,00 | 1.155,00 |
| Assessor Técnico I | | | 0,7 | | 14.850,00 | |
| Assessor Técnico II | 1 | 33,0% | 0,7 | 40,7 | 12.650,00 | 2.922,15 |
| Assessor Técnico III | 2 | 33,0% | 0,7 | 81,3 | 10.450,00 | 4.827,90 |
| Assessor Técnico IV | | | 0,7 | | 8.800,00 | |
| PESSOAL - SUPORTE TECNICO-ADMINISTRATIVO | | | | | | |
| Assistente I | 1 | 20,0% | 0,7 | 24,6 | 7.700,00 | 1.078,00 |
| Assistente II | 1 | 10,0% | 0,7 | 12,3 | 5.500,00 | 385,00 |
| Estagiário | 1 | 10,0% | 0,7 | 12,3 | 461,50 | 32,31 |
| Subtotal A | | | | | | |
| B) ENCARGOS SOCIAIS | | | | | | |
| 66,77% de A | | | | | | |
| C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS | | | | | | |
| 30,00% de A | | | | | | |
| SUBTOTAL | | | | | | |
| A+B+C | | | | | | |
| D) DESPESAS GERAIS | | | | | | |
| D.1) Imóveis | | | | | | |
| Escritório | | | | | | |
| 1 | | 100,00% | 0,7 | 0,7 | 1.726,54 | 1.208,58 |
| D.2) Mobiliário | | | | | | |
| De escritório | | | | | | |
| 1 | | 100,00% | 0,7 | 0,7 | 742,55 | 519,79 |
| D.3) Passagens | | | | | | |
| 1 | | | | | 935,67 | 935,67 |
| D.4) Fériadas e Deslocamentos | | | | | | |
| 1 | | | | | 744,53 | 744,53 |
| D.5) Serviços Gráficos | | | | | | |
| 1 | | | | | 203,00 | 203,00 |
| Subtotal D | | | | | | |
| 3.611,57 | | | | | | |
| SUBTOTAL | | | | | | |
| A+B+C+D | | | | | | |
| 115.362,88 | | | | | | |
| E) LUCRO | | | | | | |
| 5,00% de (A+B+C+D) | | | | | | |
| 5.768,14 | | | | | | |
| F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQN | | | | | | |
| 16,62% de (A+B+C+D+E) | | | | | | |
| 20.131,98 | | | | | | |
| H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F) | | | | | | |
| 141.263,00 | | | | | | |

Tabela 12: Composição Ressarcimento EPL BEL02A

Obs.: Foram utilizadas as referências da "Tabela de Preços de Consultoria do DNIT", mês jan-2018, para estimativa dos itens de custo administrativo, imóveis para escritório e mobiliário de escritório.

333. Além das referências DNIT, trabalhou-se com referências EPL para definir os valores salários e os percentuais de encargos, lucro e despesas fiscais.

334. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área BEL02A totaliza R\$ 242.079,72.

XIV.2. - Do valor de ressarcimento para a área BEL02B

335. A partir do valor teto atualizado no montante de R\$ 427.551,81 (04/2017), aplicou-se a nota atribuída pela comissão mista designada para avaliação e seleção dos estudos técnicos, cuja avaliação se deu no âmbito da Nota Técnica nº. 07/2013/CMSA, de 5/08/2013, da lavra da Comissão Mista SEP/ANTAQ, com avaliação para o EVTEA referente às áreas BEL03 e BEL07 (que formam a área do atual terminal BEL02B) totalizando 84,2% de aceitação.

336. Contudo, considerando-se a obsolescência do estudo EBP, bem como a necessidade de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo original, nos moldes estabelecidos pela Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP. De acordo com os resultados obtidos, o percentual aproveitado no estudo atualizado foi de 23,73%.

337. Aplicando-se esse percentual de 23,73% (nota de reavaliação do EVTEA) ao valor “teto” atualizado definido em R\$ 427.551,81 chega-se ao montante de R\$ 101.458,04.

338. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de R\$ 141.263,00, de acordo com o método interno de precificação, que considerada o somatório de esforços alocado na elaboração dos serviços, conforme memória de cálculo apresentada na Tabela 12.

339. Além das referências DNIT, trabalhou-se com referências EPL para definir os valores salários e os percentuais de encargos, lucro e despesas fiscais.

340. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área BEL02B totaliza R\$ 242.721,04.

XIV.3. - Do valor de ressarcimento para a área BEL04

341. A partir do valor teto atualizado no montante de R\$ 427.551,81 (04/2017), aplicou-se a nota atribuída pela comissão mista designada para avaliação e seleção dos estudos técnicos, cuja avaliação se deu no âmbito da Nota Técnica nº. 07/2013/CMSA, de 5/08/2013, da lavra da Comissão Mista SEP/ANTAQ, com avaliação para o EVTEA referente à área BEL04, totalizando 82,3% de aceitação.

342. Contudo, considerando-se a obsolescência do estudo EBP, bem como a necessidade de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo original, nos moldes estabelecidos pela Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP. De acordo com os resultados obtidos, o percentual aproveitado no estudo atualizado é de 23,73%.

343. Aplicando-se esse percentual de 23,73% (nota de reavaliação do EVTEA) ao valor “teto” atualizado definido em R\$ 427.551,81 chega-se ao montante de R\$ 101.458,04.

344. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de R\$ 141.263,00, de acordo com o método interno de precificação, que considerada o somatório de esforços alocado na elaboração dos serviços, conforme memória de cálculo apresentada na Tabela 12.

345. Além das referências DNIT, trabalhou-se com referências EPL para definir os valores salários e os percentuais de encargos, lucro e despesas fiscais.

346. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área BEL04 totaliza R\$ 242.721,04.

XIV.4. - Do valor de ressarcimento para a área BEL08

347. A partir do valor teto atualizado no montante de R\$ 427.551,81 (04/2017), aplicou-se a nota atribuída pela comissão mista designada para avaliação e seleção dos estudos técnicos, cuja avaliação se deu no

âmbito da Nota Técnica nº. 07/2013/CMSA, de 5/08/2013, da lavra da Comissão Mista SEP/ANTAQ, com avaliação para o EVTEA referente à área BEL08, totalizando 83,5% de aceitação.

348. Contudo, considerando-se a obsolescência do estudo EBP, bem como a necessidade de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo original, nos moldes estabelecidos pela Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP. De acordo com os resultados obtidos, o percentual aproveitado no estudo atualizado é de 23,43%.

349. Aplicando-se esse percentual de 23,43% (nota de reavaliação do EVTEA) ao valor “teto” atualizado definido em R\$ 427.551,81 chega-se ao montante de R\$ 100.175,39.

350. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de R\$ 141.263,00, de acordo com o método interno de especificação, que considerada o somatório de esforços alocado na elaboração dos serviços, conforme memória de cálculo apresentada na Tabela 12.

351. Além das referências DNIT, trabalhou-se com referências EPL para definir os valores salários e os percentuais de encargos, lucro e despesas fiscais.

352. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área BEL08 totaliza R\$ 241.438,39.

XIV.5. - Do valor de resarcimento para a área BEL09

353. A partir do valor teto atualizado no montante de R\$ 427.551,81 (04/2017), aplicou-se a nota atribuída pela comissão mista designada para avaliação e seleção dos estudos técnicos, cuja avaliação se deu no âmbito da Nota Técnica nº. 07/2013/CMSA, de 5/08/2013, da lavra da Comissão Mista SEP/ANTAQ, com avaliação para o EVTEA referente à área BEL09, totalizando 84,8% de aceitação.

354. Contudo, considerando-se a obsolescência do estudo EBP, bem como a necessidade de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo original, nos moldes estabelecidos pela Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP. De acordo com os resultados obtidos, o percentual aproveitado no estudo atualizado é de 23,43%.

355. Aplicando-se esse percentual de 23,43% (nota de reavaliação do EVTEA) ao valor “teto” atualizado definido em R\$ 427.551,81 chega-se ao montante de R\$ 100.175,39.

356. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de R\$ 141.263,00, de acordo com o método interno de especificação, que considerada o somatório de esforços alocado na elaboração dos serviços, conforme memória de cálculo apresentada na Tabela 12.

357. Além das referências DNIT, trabalhou-se com referências EPL para definir os valores salários e os percentuais de encargos, lucro e despesas fiscais.

358. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área BEL09 totaliza R\$ 241.438,39.

XIV.6. - Do valor de resarcimento para a área VDC12

359. A partir do valor teto atualizado no montante de R\$ 427.551,81 (04/2017), aplicou-se a nota atribuída pela comissão mista designada para avaliação e seleção dos estudos técnicos, cuja avaliação se deu no âmbito da Nota Técnica nº. 07/2013/CMSA, de 5/08/2013, da lavra da Comissão Mista SEP/ANTAQ, com avaliação para o EVTEA referente à área VDC12, totalizando 84,8% de aceitação.

360. Contudo, considerando-se a obsolescência do estudo EBP, bem como a necessidade de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo original, nos moldes estabelecidos pela Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP. De acordo com os resultados obtidos, o percentual aproveitado no estudo atualizado é de 23,43%.

361. Aplicando-se esse percentual de 23,43% (nota de reavaliação do EVTEA) ao valor “teto” atualizado definido em R\$ 427.551,81 chega-se ao montante de R\$ 100.175,39.

362. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de R\$ 141.263,00, de acordo com o

método interno de precificação, que considerada o somatório de esforços alocado na elaboração dos serviços, conforme memória de cálculo apresentada na Tabela 12.

363. Além das referências DNIT, trabalhou-se com referências EPL para definir os valores salários e os percentuais de encargos, lucro e despesas fiscais.

364. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área BEL09 totaliza R\$ 241.438,39.

XV - DA DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO ATRIBUÍDOS AO TERMINAL BEL04, DEMONSTRANDO O ALINHAMENTO AO OBJETIVO DE INCREMENTO DE RESULTADOS

365. 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 de forma exaustiva na Nota Técnica Regulação de Nível de Serviço (Anexo V), apresentada ao Tribunal de Contas da União em resposta à determinação 9.1.19 do Acórdão nº. 3661/2013.

XVI - DA ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO SETOR PORTUÁRIO

366. Os estudos de viabilidade 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.

367. Desse modo, no estudo 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.

368. A primeira versão do estudo foi elaborada pela Estruturadora Brasileira de Projetos – EBP, nos termos da Portaria nº. 38-SEP/PR, de 14 de março de 2013, juntamente com outras áreas selecionadas pelo Governo Federal totalizando um grupo de 159, subdivididas em quatro blocos, conforme Portaria nº. 15-SEP/PR, de 15 de fevereiro de 2013.

369. Ainda em 2013, os 159 estudos foram entregues ao Governo Federal, que passou a promover tratativas subsequentes até a abertura de procedimentos licitatórios, dentre as quais: avaliação técnica dos estudos, consultas e audiências públicas e avaliação pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Essas tratativas ensejaram significativas melhorias na metodologia, sendo concluídas somente em 2015, gerando assim, a necessidade de atualização das informações e premissas consideradas originalmente nos estudos de viabilidade.

370. Nesse contexto, a Empresa de Planejamento e Logística - EPL foi instada pelo Governo Federal a realizar a atualização dos estudos elaborados no âmbito do planejamento governamental, com base em nova ordem de priorização.

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

- a) Atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas;
- b) Atualização da situação atual da área, como dimensão da área, layout, tipo de carga, acessos, inventários de bens existentes, operação etc.;
- c) Atualização das premissas operacionais do estudo, como demanda, preços, custos, investimentos, capacidade, câmbio, impostos, valor de arrendamento, licenciamento ambiental etc.;
- d) Incorporação de determinações/contribuições de órgãos intervenientes ocorridas nas primeiras rodadas de leilões portuários, como TCU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP entre outros; e
- e) Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

372. No tocante aos procedimentos de execução dos estudos, oportuno mencionar que são adotados os regramentos e normativos que estabelecem diretrizes para elaboração de projeto de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento setorial do governo, em especial:

- f) Lei nº. 12.815, de 5 de junho de 2013;
- g) Decreto nº. 8.033, de 27 de junho de 2013, alterado pelo Decreto nº. 8.464, de 8 de junho de 2015 e pelo Decreto nº. 9.048, de 10 de maio de 2017;
- h) Resolução Normativa nº. 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;
- i) Resolução nº. 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;
- j) Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), publicado em dezembro de 2015;
- k) Plano Mestre do Complexo Portuário de Belém e Vila do Conde, 3º Ciclo (2015-2019), informações preliminares disponibilizadas pelo MTPA;
- l) Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Terminal Petroquímico de Miramar; e
- m)Regulamento de Exploração do Terminal Petroquímico de Miramar.

373. Cumpre destacar a alteração no escopo da licitação das áreas destinadas à exploração de combustível no Terminal de Miramar - BEL2A, BEL2B, BEL04, BEL08 e BEL09. A versão original dos estudos previa que o licitante vencedor de qualquer desses terminais exploraria a área objeto da licitação situada no terminal de Miramar pelo período de 05 anos, prazo no qual ficaria obrigado a realizar os investimentos necessários para o deslocamento de suas atividades para outro terminal, já atrelado ao objeto da licitação, no Porto de Vila do Conde.

374. Tal previsão visava melhorar o tráfego nas vias do entorno do Porto de Belém, uma vez que por ser incrustado na região metropolitana da cidade, o grande fluxo de caminhões causava uma série de dificuldades para a população e para os próprios empresários, já que os inevitáveis engarrafamentos atrasavam a operação dos terminais.

375. No entanto, após debates mais detalhados sobre o tema, entendeu-se por manter os terminais de combustível do Terminal de Miramar. Isso porque a mera substituição/ transferência das atividades para o Porto de Vila do Conde não seria suficiente para atender à demanda da comunidade. Nesse sentido, apesar dos naturais entraves logísticos, especialmente pela dificuldade no modal rodoviário, acredita-se que será mais vantajoso ao interesse público aumentar o quantitativo de terminais que explore combustível, mantendo em operação os terminais de Miramar e abrindo novos em Vila do Conde. Desse modo, ao ampliar o número de terminais destinados à exploração de combustível, fomenta-se a concorrência e evita-se uma possível crise de abastecimento da região pela queda do nível de serviço.

376. Ainda a respeito da estratégia de distribuição é importante ressaltar que os terminais BEL 02A e BEL02B foram resultado da cisão do BEL02, conforme previsto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Belém/PA. A opção pela bipartição do terminal está alinhada à diretriz de ampliar a concorrência local, diminuindo o poder de mercado dos futuros arrendatários.

377. No entanto, para não afastar os atuais arrendatários dos futuros empreendimentos, existirá a possibilidade de um mesmo proponente vencer a licitação e se tornar arrendatário de até duas áreas.

378. Acredita-se que possibilidade em questão será mais benéfica, pois, além de não excluir a oportunidade de distribuição de arrendatários distintos para os vários empreendimentos, proporcionará um novo cenário de organização de operadores atraindo competidores que desejam trabalhar com projeto que não se limite a uma única área operacional.

379. Assim, caso a mesma proponente tenha apresentado o maior valor de outorga para mais de um arrendamento, tal proponente será declarada vencedora de, no máximo, dois arrendamentos. Caso a oferta de maior valores seja para três ou mais terminais, deverá a proponente optar pelos empreendimentos, sendo então declarada vencedora do(s) outro(s) arrendamentos a proponente que tiver apresentado o segundo maior Valor de Outorga, se houver.

XVII - DO LEVANTAMENTO DOS BENS REVERSÍVEIS EXISTENTES NAS ÁREAS CONSIDERADAS BROWFIELD

380. A discussão envolvendo a reversibilidade de bens nas concessões públicas se mostra um tema de extrema complexidade independente do setor envolvido. No caso específico do setor de portos, mais precisamente dos arrendamentos portuários, a situação pode ser considerada ainda mais delicada.

381. Além de diversas alterações legais e regulamentares, adicionadas à falta de padronização entre as diferentes autoridades portuárias, o mercado está organizado por contratos celebrados em diferentes momentos históricos, portanto, dotados de inúmeros termos aditivos celebrados sobre a égide de diferentes marcos regulatórios e por diferentes atores, o que acarreta não apenas ausência de dispositivos contratais claros

como a ausência de exegese padrão para ser aplicada nessas lacunas, determinando sérias imprecisões e falta de clareza no estabelecimento de quais bens serão efetivamente revertidos ao poder concedente ao final do prazo contratual.

382. Além disso, ao longo do tempo de vigência dos contratos, diferentes agentes fiscalizadores exerceram o controle sobre os arrendamentos, cumprindo suas atribuições por meio de diferentes métodos de aferição no que envolve a existência e o estado de conservação dos bens existentes e/ou instalados.

383. Diferentemente das práticas regulatórias e contratuais encontradas em outros setores, as quais buscam vincular todos os equipamentos necessários à fruição e continuidade na prestação dos serviços, no setor portuário é permitido ao arrendatário permanecer com bens e equipamentos que podem ser removidos sem comprometer a superestrutura do terminal. A exceção à regra é uma lista de bens reversíveis que, geralmente, acompanha o contrato de arrendamento.

384. Nesse cenário, para fins da metodologia em questão, os termos contratuais, respectivos aditivos, bem como visitas realizadas *in loco* aos terminais, são as fontes de dados mais adequadas para a modelagem.

385. Nesse contexto, a metodologia adotada buscou levantar as informações essenciais que melhor refletiam a valoração dos bens para fins de modelagem financeira, deixando para as minutas de edital e contrato o regramento a ser dado à transferência e manutenção dos respectivos bens.

386. As fases que refletem a metodologia adotada são as seguintes:

- n) Buscou-se identificar os bens reversíveis previstos nos contratos vencidos ou vincendos (especialmente os bens previstos na lista existente na maior parte dos instrumentos);
- o) Dentre os bens reversíveis, buscou-se destacar todos os bens reversíveis relevantes às atividades nos respectivos terminais;
- p) Por fim, dentre os bens reversíveis e relevantes às operações, buscou-se identificar os bens capazes de atender os parâmetros de desempenho necessários ao futuro arrendamento.

387. Verifica-se, portanto, que os bens que foram levados em consideração para fins de modelagem são estes últimos, ou seja, os bens que preenchem ao menos três requisitos – reversíveis, relevantes e capazes de atender os parâmetros desejados.

388. A contrário senso, todos os bens reversíveis, mas que não sejam essenciais e, até mesmo os bens reversíveis, essenciais, mas que se mostram inadequados, não precisam ser considerados, na medida em que provavelmente não serão utilizados pelos futuros arrendatários.

389. Traçadas as linhas gerais que nortearam os trabalhos para a identificação dos bens reversíveis e que devem ser considerados para fins de modelagem, buscaremos percorrer cada uma das etapas acima enumeradas, a fim de demonstrar de forma mais clara e objetiva a metodologia adotada.

XVII.1. Da identificação dos bens reversíveis

390. Conforme exposto, diante das peculiaridades inerentes ao setor portuário, no que envolve o mapeamento dos bens que deverão permanecer na área a ser arrendada, a atenção deve-se voltar às previsões objetivas dos contratos e termos aditivos.

391. Esta inferência se encontra em linha com as Leis nºs. 12.815/13 e 8.987/95, as quais determinam que os bens reversíveis devem ser definidos em cláusula própria e obrigatória. Privilegiou-se, assim, a segurança jurídica dos atuais contratos de arrendamento, bem como a prática mais adequada para o contexto em que os trabalhos foram desenvolvidos.

392. Mais especificamente, realizou-se o levantamento preliminar dos bens móveis e imóveis pertencentes aos atuais arrendatários com base nos termos negociais pactuados com as respectivas Autoridades Portuárias (que, até o advento do novo marco legal, figuravam como partes nos contratos).

393. Em alguns casos, foi necessário realizar diligências junto ao Poder Judiciário, bem como consultas aos processos administrativos, com o objetivo de levantar eventuais litígios envolvendo discussões fundiárias e/ou patrimoniais dos atuais arrendatários.

XVII.2. Da identificação dos bens reversíveis e relevantes

394. Num segundo momento, dotados das informações sobre os bens que, sob a ótica contratual, constituem o universo de bens do respectivo arrendamento, pode-se traçar a melhor estratégia para a elaboração do projeto conceitual para aquele determinado terminal.

395. Foram identificados os equipamentos de grande porte e obras civis que representam o cerne da operação portuária. Tratam-se, basicamente, das estruturas diretamente associadas à movimentação e armazenagem de carga, tais como tanques, dutos, etc.

396. Outros equipamentos, como estruturas de segurança, equipamentos de pequeno porte, instalações administrativas, não foram tratados como relevantes, pois não são significativos para a operação portuária e, consequentemente, para o estudo de viabilidade do terminal.

397. Em linhas gerais, as estruturas não relevantes, embora favoreçam o funcionamento do terminal, podem assumir características diferentes a depender do futuro arrendatário. Estruturas administrativas, por exemplo, são construídas, adaptadas e reformadas dependendo da estrutura e particularidade do arrendamento. Ademais, as condições detalhadas sobre seus estados de conservação têm efeito imaterial sobre o fluxo de caixa projetado do arrendamento durante os próximos 20 anos e, portanto, não foram considerados.

XVII.3. Dos bens reversíveis, relevantes e adequados para atendimento dos parâmetros de desempenho necessários ao futuro arrendamento (bens inventariados)

398. As previsões dos bens reversíveis, de acordo com os termos do contrato de arrendamento, bem como a análise sobre a relevância dos bens no desenvolvimento das atividades do terminal, não são suficientes para ensejar a necessidade de consideração do bem como dado de entrada no modelo.

399. Isso porque, antes de entrar no modelo, deve-se averiguar a capacidade dos bens reversíveis e relevantes em atender os parâmetros de desempenho estimados para as futuras operações.

400. Logo, sempre a partir da identificação dos bens reversíveis, buscou-se estabelecer se o bem era capaz de manter a produtividade e eficiência do terminal ou se deveria prever sua reposição por outro mais adequado ao cumprimento das exigências editalícias e contratuais.

401. Estabelece-se, assim, que os equipamentos existentes são capazes de manter o nível de performance atual, desde que a devida manutenção seja realizada, e que a troca de arrendatários não tenha impacto sobre a funcionalidade dos mesmos.

402. Nesse sentido, sempre que um equipamento é reversível e seu patamar atual de desempenho é suficiente para atender aos futuros parâmetros de nível de serviço, este equipamento é mantido nas projeções de fluxo de caixa para o arrendamento.

403. Entretanto, caso os equipamentos atuais tenham capacidade inferior à exigida, ou as melhorias do terminal exijam a reforma das estruturas atualmente existentes, considera-se no modelo que novos equipamentos deverão ser adquiridos e instalados.

404. Com base nos dados e informações, passa a ser possível à equipe multidisciplinar:

- q) Verificar o arranjo da infraestrutura existente a fim de compatibilizar com novo projeto conceitual mais adequado, especialmente nos casos de agrupamento de áreas;
- r) “Separar” os equipamentos adequados à manutenção dos parâmetros de produção e eficiência planejados; e
- s) Averiguar a compatibilidade dos bens e equipamentos às melhores práticas socioambientais.

405. Em suma, todos os bens definidos em contrato como sendo reversíveis, relevantes à manutenção das atividades, bem como diagnosticados como sendo adequados ao projeto conceitual desenvolvido, foram objeto de inventário e utilizados na modelagem.

XVII.4. Da identificação do valor e conservação dos bens inventariados

406. Diante do exposto, percebe-se que a metodologia utilizada se pautou em:

- t) Garantir a segurança jurídica dos atuais contratos de arrendamento, considerando os termos negociais como fonte primária de informação; e
- u) Privilegiar a valoração dos bens que efetivamente impactariam na modelagem dos terminais, adotando posição conservadora quanto aos demais bens.

407. Assim, observadas todas as etapas acima descritas – análise de reversibilidade, relevância e adequação – os bens identificados são tratados com base no método de *Ross-Heidecke*.

408. Referido método leva em consideração, basicamente:

v) O estado de conservação da construção ou do equipamento (ex: novo, regular, reparos simples, reparos importantes e sem valor); e

w) A sua respectiva idade (que reflete o percentual da vida útil provável do bem).

409. A partir disso, são atribuídas notas qualitativas ao estado de conservação aparente dos bens móveis e imóveis. Essa nota corresponde ao “Fator K” que é, então, aplicado sobre um valor correspondente à reposição do ativo por um novo, cujo preço é obtido através de cotações com fornecedores de equipamentos próximos ou equivalentes.

410. Em conformidade com a metodologia aqui exposta, nas áreas dos arrendamentos BEL02A, BEL02B, BEL08 e VDC12 não foram identificados bens reversíveis e relevantes.

XVII.5. Do resarcimento dos tanques implementados na área do BEL04

411. Verifica-se que existem 11 (onze) tanques (21.412m³ totais) e que 8 são bens revertidos à União, integralmente amortizados, que serão entregues ao futuro arrendatário sem contrapartida financeira. Esses tanques totalizam 16.344m³ de capacidade estática.

412. Para os demais 3 (três) tanques, destaca-se que os mesmos foram implantados recentemente, após autorização de investimentos emergenciais – Portaria MTPA nº. 39/2017 –, e terão de ser resarcidos ao proprietário, de acordo com regras do futuro edital. Somados, os 3 tanques totalizam 5.067m³ de capacidade estática.

413. As principais características dos tanques podem ser verificadas na Autorização ANP nº. 304, de 16 de junho de 2017, expostas a seguir:

Tabela 13 – Características dos tanques da área BEL04

| Tanque | Diâmetro (m) | ALT/COMP (m) | VOLUME (m ³) | PRODUTO (Classe) | Obs. |
|--------|--------------|--------------|--------------------------|------------------|----------------------------------|
| 101 | 6,2 | 5,25 | 158,38 | I, II ou III | Em Operação A.O. 561/2016. |
| 102 | 18,28 | 10,74 | 2.839,58 | I, II ou III | |
| 103 | 23,76 | 8,78 | 3.953,25 | II ou III | |
| 104 | 6,2 | 5,25 | 158,56 | IIIIB | |
| 105 | 12,94 | 12,12 | 1.610,13 | I, II ou III | |
| 106 | 10,98 | 12,6 | 1.197,38 | I, II ou III | |
| 107 | 20,57 | 14,08 | 4.707,95 | II ou III | |
| 108 | 14,6 | 9,91 | 1.673,14 | I, II ou III | |
| 109 | 13,37 | 14,64 | 2.055,39 | II ou III | A ressarcir |
| 110 | 13,37 | 14,64 | 2.055,39 | I, II ou III | |
| 111 | 11,46 | 9,76 | 1.006,72 | II ou III | |

Fonte: Autorização ANP nº. 304/2017

414. Para definição do valor dos ativos a ser resarcido ao proprietário (ativos não amortizados), adotaram-se os valores utilizados na modelagem de novos projetos do Programa de Arrendamentos Portuários. A tabela a seguir mostra o detalhamento dos ativos, quantidades e valores considerados no EVTEA.

Tabela 14 – Valor de Investimento dos 3 (três) tanques da área BEL04

| Item | Un. | Quant. | Custo Total (em R\$) | Total (em R\$) | Origem |
|---|----------------|--------|----------------------|------------------|--------|
| Tanques de aço-carbono de telhado fixo, com fundação | m ³ | 5118 | 1183,81 | 6.058.740 | Local |
| Linha de Dutos para Granéis Líquidos (Incluindo suportes) | m | 450 | 2788,32 | 1.254.744 | Local |
| SUBTOTAL | | | | 7.313.484 | |
| Engenharia e Administração | | | 5% | 365.674 | |
| Contingência | | | 5% | 365.674 | |
| TOTAL | | | | 8.044.832 | |

Fonte: EVTEA (2017)

415. Para os 3 (três) tanques a serem resarcidos ao antigo arrendatário, prevê-se o aporte no primeiro ano de contrato.

416. O resarcimento desses 3 (três) tanques será realizado por meio de lance mínimo no valor de R\$ 8.044.832,00 (oito milhões e quarenta e quatro mil e oitocentos e trinta e dois centavos).

XVII.6. Do resarcimento dos tanques implementados na área do BEL09

417. A área do empreendimento BEL09 é a única instalação na região de Belém apta a fazer a recepção de GLP.

418. Para a movimentação de GLP, o terminal recebe o produto pelo modal aquaviário, armazena em esferas e fornece o GLP via dutos para os distribuidores (BEL05, BEL06, BEL11 e MIR01), localizados dentro do Terminal Petroquímico de Miramar.

419. Constam na área supracitada três esferas de GLP de 3.181m³ cada, totalizando 9.543m³, de propriedade da Transpetro, não reversíveis à União, que foram descritas em relatório de análise contratual emitido pela Companhia Docas do Pará – CDP, em 25/11/2013.

420. Em razão da não reversibilidade, as esferas deveriam ser retiradas pela atual arrendatária, porém a subtração desses bens acarretaria desabastecimento da carga na região. Assim, o Poder Concedente optou por reter as esferas e, em contrapartida, elas deverão ser resarcidas ao proprietário nos termos do futuro edital.

421. Desse modo, os referidos bens existentes deverão ser precificados para integrar o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA, tendo em vista a necessidade de indenização que será devida ao proprietário dos citados bens (Transpetro).

422. Sobre o assunto, vale mencionar que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP se manifestou enaltecendo a necessidade de manutenção das esferas na área pelo futuro arrendatário, com vistas a garantir o abastecimento regional de GLP, tendo em vista que a área BEL09 é a única apta a realizar esse tipo de operação na hinterlândia abrangida pelo Terminal de Miramar (vide Ofício nº 093/2018/SDL-ANP, de 15 de janeiro de 2018).

423. Acerca do tema, destaca-se a que Norma Brasileira de Contabilidade TG 27 emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC instituiu os procedimentos para reconhecimento do custo de um item do ativo imobilizado. Logo, os bens tangíveis devem ser reconhecidos como ativo se, e apenas se:

"for provável que futuros benefícios econômicos associados ao item fluirão para a entidade e o custo do item puder ser mensurado confiavelmente."

424. O item 16 da referida norma estabeleceu que o custo de um item do ativo imobilizado compreende:

"16. ...

...seu preço de aquisição, acrescido de impostos de importação e impostos não recuperáveis sobre a compra, depois de deduzidos os descontos comerciais e abatimentos;

... quaisquer custos diretamente atribuíveis para colocar o ativo no local e condição necessárias para o mesmo ser capaz de funcionar da forma pretendida pela administração;

... a estimativa inicial dos custos de desmontagem e remoção do item e de restauração do local (sítio) no qual este está localizado. Tais custos representam a obrigação em que a entidade incorre quando o item é adquirido ou como consequência de usá-lo durante determinado período para finalidades diferentes da produção de estoque durante esse período."

425. Os itens 31 e 34 da Norma Brasileira de Contabilidade TG 27 estabelecem em que condições um ativo imobilizado pode ser reavaliado, in verbis:

"31. após o reconhecimento como um ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente pode ser apresentado, se permitido por lei, pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo à data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes. A reavaliação deve ser realizada com suficiente regularidade para assegurar que o valor contábil do ativo não apresente divergência relevante em relação ao seu valor justo na data do balanço."

"34. A frequência das reavaliações, se permitidas por lei, depende das mudanças dos valores justos do ativo imobilizado que está sendo reavaliado. Quando o valor justo de um ativo reavaliado difere materialmente do seu valor contábil, exige-se nova reavaliação. Alguns itens do ativo imobilizado sofrem mudanças voláteis e significativas no valor justo, necessitando, portanto, de reavaliação anual. Tais reavaliações frequentes são desnecessárias para itens do ativo imobilizado que não sofrem mudanças significativas no valor justo. Em vez disso, pode ser necessário reavaliar o item apenas a cada três ou cinco anos."

426. A Lei n.º 6.404/76, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, impõe os critérios que deverão ser seguidos pelas sociedades por ações abertas e fechadas. Uma das principais mudanças trazidas pela Lei n.º 11.941/2009 foi o conceito de valor recuperável.

427. Nesse sentido, a Norma Brasileira Contabilidade TG 01 – Redução ao Valor Recuperável de Ativos estabelece que a entidade deve verificar periodicamente que seus ativos estejam registrados contabilmente por

valor que não exceda seus valores de recuperação.

Art. 183. No balanço, os elementos do ativo serão avaliados segundo os seguintes critérios:

...

V - os direitos classificados no imobilizado, pelo custo de aquisição, deduzido do saldo da respectiva conta de depreciação, amortização ou exaustão.

...

§ 2º A diminuição do valor dos elementos dos ativos imobilizado e intangível será registrada periodicamente nas contas de: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009).

a) depreciação, quando corresponder à perda do valor dos direitos que têm por objeto bens físicos sujeitos a desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência;

§ 3º A companhia deverá efetuar, periodicamente, análise sobre a recuperação dos valores registrados no imobilizado e no intangível, a fim de que sejam: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009).

I – registradas as perdas de valor do capital aplicado quando houver decisão de interromper os empreendimentos ou atividades a que se destinavam ou quando comprovado que não poderão produzir resultados suficientes para recuperação desse valor; ou (Incluído pela Lei nº 11.638, de 2007).

II – revisados e ajustados os critérios utilizados para determinação da vida útil econômica estimada e para cálculo da depreciação, exaustão e amortização. (Incluído pela Lei nº 11.638, de 2007).

428. O Valor Recuperável de um ativo pode ser conceituado como sendo o maior montante entre o seu valor justo líquido de despesa de venda e seu valor em uso. Conforme definição da NBC TG 01 (04), valor justo é o preço que seria recebido pela venda de um ativo ou que seria pago pela transferência de um passivo em uma transação não forçada entre participantes do mercado na data de mensuração.

429. Com base na legislação de regência, a Petrobras/Transpetro foi questionada sobre os valores contábeis das esferas esfera nº 47001, 47002 e 47003, bem como sobre o teste de recuperabilidade dos ativos em referência.

430. A Petrobras/Transpetro encaminhou, então, o Ofício LOG 0003/2018, de 8 de fevereiro de 2018, respondendo nos seguintes termos:

"Para a avaliação em questão, o SEPAV utilizou o método de Custo de Reprodução Depreciado, que considera o valor de um bem novo depreciado pelo critério denominado Sinking Fund Method, previsto pela norma NBR-14653-5 - Avaliação de bens - Máquinas, equipamentos, instalações e bens industriais em geral."

431. No mesmo documento retomencionado, também são encaminhados os valores de referência, conforme apresentados a seguir:

Tabela 15 - Valores de referência das esferas de GLP de propriedade da Transpetro, data-base de outubro/2017

| TAG | Ano Fabricação | Capacidade (m³) | Valor (R\$) |
|-----------------|-----------------------|------------------------|----------------------|
| TQ 47001 | 1982 | 3.181 | 10.794.011,00 |
| TQ 47002 | 1982 | 3.181 | 10.794.011,00 |
| TQ 47003 | 2009 | 3.181 | 21.663.639,00 |
| Total | | | 43.251.661,00 |

Fonte: Petrobras/Transpetro

432. Cumpre-se observar que, uma vez que o EVTEA está todo referenciado à data-base de abril/2017 e a avaliação patrimonial da Transpetro é de outubro/2017, os valores presentes na tabela 14 serão compatibilizados nos estudos a serem enviados à ANTAQ, de tal forma que possuam a data-base de abril/2017.

433. A empresa citou, ainda, a Norma Técnica de Avaliações NBR- 14653-5 (Avaliação de Máquinas, equipamentos, instalações e bens industriais em geral) para justificar o método de depreciação utilizado.

434. Acerca do método utilizado, vale destacar que a Petrobras é uma companhia de capital aberto, que segue as regras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da B3 – antiga BM&FBovespa - no Brasil. A empresa também segue procedimentos de governança e transparência compatíveis com os padrões internacionais.

435. Nesse sentido, ressaltamos que as Demonstrações Contábeis da Petrobras são auditadas de forma independente por empresas renomadas em linha com as práticas contábeis adotadas no Brasil e as normas internacionais de relatório financeiro (IFRS) emitidas pelo International Accounting Standards Board (IASB). No ano de 2016, os serviços de auditagem foram realizados pela Price Waterhouse Coopers.

436. Nesse contexto, a instrução normativa CMV nº 308/99, que define os deveres e as responsabilidades dos administradores das entidades auditadas no relacionamento com os auditores independentes, principalmente, no tocante aos deveres e responsabilidades dos auditores independentes, tendo em vista o inciso I, alínea d e inciso IV, do artigo 25 da referida instrução.

Art. 25. No exercício de suas atividades no âmbito do mercado de valores mobiliários, o auditor independente deverá, adicionalmente:

I - verificar:

d) o eventual descumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis às atividades da entidade auditada e/ou relativas à sua condição de entidade integrante do mercado de valores mobiliários, que tenham, ou possam vir a ter reflexos relevantes nas demonstrações contábeis ou nas operações da entidade auditada.

IV - indicar com clareza, e em quanto, as contas ou subgrupos de contas do ativo, passivo, resultado e patrimônio líquido que estão afetados pela adoção de procedimentos contábeis conflitantes com os Princípios Fundamentais de Contabilidade, bem como os efeitos no dividendo obrigatório e no lucro ou prejuízo por ação, conforme o caso, sempre que emitir relatório de revisão de informações intermediárias ou relatório de auditoria adverso ou com ressalva;

437. Sobreleva notar, ainda, que a empresa foi auditada recentemente pela empresa de auditoria Price Waterhouse Coopers, não havendo ressalvas com relação às avaliações de ativos e dos testes de impairment, conforme pode ser observado no Relatório de Auditoria, disponível em <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/relatorio-de-administracao>.

438. Assim, diante de todo o exposto, considerando-se os lançamentos contábeis referentes às avaliações de ativos auditados, verifica-se que o método do "Custo de Reprodução Depreciado" utilizado pela Petrobras para avaliação dos referidos bens atende as normas de regência, podendo ser utilizado para subsidiar o estudo de viabilidade da área BEL09.

439. Dessa forma, reafirmamos que, no entendimento deste Ministério, os bens incluídos no arrendamento denominado Bel 09 são classificados como bens não reversíveis, conforme estabelecido no Contrato de Transição, único documento válido que regra a relação do Poder Público com o atual ocupante da área denominada BEL 09.

440. Oportuno registrar que a preocupação em precisar as esferas em comento a título de indenização ao atual proprietário deve-se ao fato de, na ausência desses equipamentos, haver claro risco de desabastecimento para a região. Estima-se que em caso de retirada das mesmas, o tempo para a implantação de novas esferas, considerando encomenda, instalação, licenciamentos, etc, é de cerca de 3 anos. Nesse sentido, a imposição de permanência de ativos do atual arrendatário pelo Poder Público se trata de situação de excessão,

441. Situação diferente é a de outros bens acessórios do mesmo terminal (tubulações, instalações elétricas, bombas, etc), que não justificariam uma imposição de permanência. Para esses outros bens acessórios, embora também não reversíveis, optou-se na modelagem econômico financeira por considerá-los como bens novos a serem implantados no CAPEX do projeto, sendo possível sua substituição em caso extremo pelo licitante vencedor, sem risco considerável de interrupção de abastecimento.

XVIII - DAS ATUALIZAÇÕES NA NOVA VERSÃO DO ESTUDO

442. As atualizações realizadas na nova versão de estudo estão descritas em Nota Técnica Conjunta produzida pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL) disponível no SEI (0816259).

XIX - DA ALTERAÇÃO NA FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

443. As novas versões dos estudos apresentam alterações na forma de pagamento pela exploração dos arrendamentos, em relação às versões anteriores das minutas de edital e contrato.

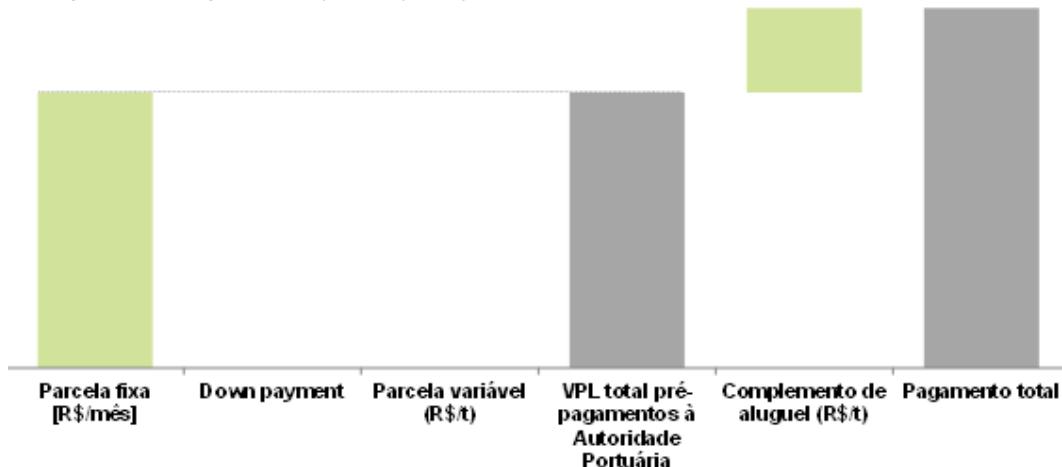
444. Fundamentalmente, as alterações produzidas tiveram como resultado um maior compartilhamento dos riscos de demanda dos arrendatários com o Poder Concedente, na medida em que introduziu parcelas variáveis (R\$/t), em substituição a parte do valor anteriormente pago como parcelas fixas.

XIX.1. Dos terminais com Valor Presente Líquido positivo

445. Na última versão encaminhadas ao TCU das minutas dos terminais, o VPL total pré-pagamentos era convertido em parcelas fixas (R\$/mês), de forma a zerar o VPL no EVTE a uma taxa de desconto (custo de capital ponderado médio – WACC) de 7% a.a..

446. Nos casos dos terminais do Bloco 1 cujos critérios de julgamento eram a maior capacidade efetiva, o ágio estava associado à promessa de movimentação de carga que, caso não cumprida, gerava um complemento de aluguel.

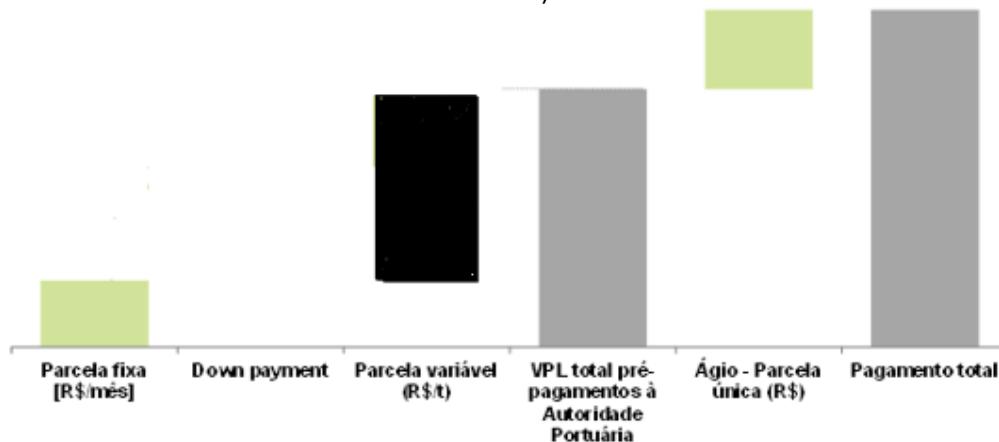
Figura 13 – Pagamentos pela exploração do arrendamento - Versão anterior das minutas



447. Além da alteração nas novas versões dos estudos, optou-se por considerar, como forma de pagamento pela exploração do terminal, parcelas variáveis e parcelas mensais fixas com valores pré-definidos no EVTEA (modelo similar ao que vem sendo adotado para licitações de arrendamentos no setor portuário nos últimos anos, exceto pela parcela única adiantada, ou *downpayment*, não considerada).

448. Para definir os parâmetros, calcula-se o VPL sem pagamentos ao Poder Concedente e, para zerar o mesmo, converte-se 30% do seu valor em parcelas mensais fixas e 70% em parcelas variáveis. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 (seis) parcelas, conforme especificado no edital (na Fase 1 do Bloco 1 havia sido estabelecido um pagamento único adiantado), caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

Figura 14 – Pagamentos pela exploração do arrendamento - Versão nova das minutas (obs.: figura ilustrativa e fora de escala)



449. Importante frisar que a parcela variável de 70% está condicionada a Mínima Movimentação Exigida (MME) do terminal, gerando segurança ao Estado pela necessidade do cumprimento de metas e garantindo uma receita mínima para a viabilidade do empreendimento.

XIX.2. Dos terminais com Valor Presente Líquido negativo

450. Para o pagamento do valor de arrendamento de terminais com viabilidade negativa foram determinados pagamentos iguais a 3% da Receita Bruta Global, divididos em parcelas mensais fixas (equivalentes 30% do montante) e parcelas variáveis (equivalentes a 70% do montante).

451. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em seis (6) parcelas, conforme especificado no edital (na Fase 1 do Bloco 1 havia sido estabelecido um pagamento único adiantado), caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

XX - DA DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 8,03%

452. Para a estipulação da Taxa Interna de Retorno - TIR, foi utilizado o conceito do custo médio ponderado de capital – *Weighted Average Cost of Capital* – WACC, por meio de metodologia estabelecida na Nota Técnica Conjunta nº. 052/2017/STN/SEAE/MF, de 23 de novembro de 2017 (Anexo VI).

453. Após a atualização estabelecida na Nota Técnica Conjunta nº. 052/2017/STN/SEAE/MF, o WACC foi modificado de 10,0% para 8,03%, com óbvio rebatimento sobre a modelagem econômico-financeira.

XXI - DA JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

454. Sobre esse tema, serão descritos alguns métodos estabelecidos para avaliar os parâmetros ambientais do empreendimento.

455. Após, de forma resumida, sucederá um indicativo da existência de passivos ambientais na área com estabelecimento de diretriz para atender à necessidade de apontamentos de outros passivos ambientais pelo futuro arrendatário.

XXI.1. Dos métodos de avaliação ambiental

456. A avaliação dos parâmetros ambientais tem por finalidade prever o processo de licenciamento ambiental para o empreendimento e a proposição de medidas mitigadoras, de controle e gerenciamento ambiental ou, quando pertinente, medidas compensatórias a serem adotadas.

457. Após a composição das conclusões das análises e proposição de soluções do diagnóstico da área de interesse, serão apresentadas estimativas de custos associados ao processo de licenciamento e às medidas ambientais propostas que deverão ser executadas pelo futuro arrendatário.

458. A análise deverá avaliar a área do empreendimento, descrevendo a sua localidade e as características do entorno (zonas residenciais e ambientais), além do tipo de carga a ser movimentada.

459. O diagnóstico dos passivos ambientais se baseará nas atividades previstas do terminal para identificar os aspectos ambientais relevantes que possam gerar ou ter gerado passivos ambientais referentes à necessidade de adequação ao cumprimento de obrigações legais ambientais, aos passivos relacionados às áreas contaminadas e inconformidades e às evidências ou indicação de conflitos existentes do referido terminal com o entorno ou com a cidade.

460. Ainda, a partir de visitas técnicas à área e de análise de documentos e entrevistas, deverão ser apresentados resultados para a identificação comprobatória da existência de passivos ambientais declarados para, após, classificar as áreas segundo a probabilidade de ocorrência de passivos ambientais, definindo-se o risco ambiental da área.

461. Para a padronização da classificação das áreas, serão consideradas as premissas apresentadas na Decisão da Diretoria da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) nº. 103/2007/C/E de 2007. Devendo ser também observado a Resolução CONAMA nº. 420/2009, Norma ABNT/NBR nº. 15515-1/2007 [10].

462. Fundamentando a análise ambiental, será verificada a necessidade de ações para atender os requisitos mínimos relacionados à gestão ambiental portuária por meio de planos e programas de cunho que visam controlar os principais aspectos das atividades operacionais.

463. Deverão ser propostas algumas diretrizes para o processo de licenciamento ambiental futuro, levando em consideração as características do empreendimento. Além disso, serão apresentadas estimativas de prazos e custos para a viabilização do projeto no processo de licenciamento e obtenção das licenças e autorizações ambientais.

464. Importante destacar que, nas áreas sob a jurisdição da Companhia Docas do Pará, o licenciamento ambiental é de competência da SEMAS/PA. Assim sendo, esse órgão deverá permanecer à frente do processo de licenciamento da área, devendo ser consultado quanto aos estudos necessários para o prosseguimento do processo de licenciamento, seguindo as mesmas diretrizes e procedimentos para o licenciamento da área.

XXI.2. Da identificação de passivos ambientais

465. A partir das informações levantadas sobre as áreas BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08, BEL09 e VDC12, não houve identificação comprobatória da existência de passivos ambientais declarados. Na mesma linha, o Relatório do Índice de Desempenho Ambiental – IDA da ANTAQ revela que não há problemas relacionados a passivos ambientais no âmbito da Companhia Docas do Pará, de maneira geral.

466. Diante do cenário apresentado, faz-se necessário estabelecer um prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da data de assunção à área, para que o futuro arrendatário identifique os Passivos Ambientais^[1]não conhecidos e existentes até a data de celebração do contrato de arrendamento. Esses deverão de responsabilidade do Poder Concedente, sendo tal responsabilidade limitada às exigências do órgão ambiental em relação ao passivo não conhecido.

XXII - DA CONCLUSÃO

467. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do Programa Avançar Parcerias 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.

468. Todos os aspectos legais foram rigorosamente observados, tendo havido acompanhamento por parte do TCU referente a todos os procedimentos de elaboração dos estudos de viabilidade e editais de licitações e contratos, dessa forma os estudos estão APROVADOS para as fases seguintes que antecedem o procedimento licitatório almejado para os terminais.

469. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral de Modelagem de Outorgas - DOUP/SNP/MTPA

(assinado eletronicamente)

FÁBIO LAVOR TEIXEIRA

Gerente de Projetos - SFP/MTPA

[1] MARTINS, Marcio Sampaio Mesquita. A implementação de políticas públicas por meio das agências reguladoras. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2761, 22 jan. 2011. Disponível em: . Acesso em: 18 maio 2013.

[2] De acordo com o fechamento do levantamento em fevereiro de 2013.

[3] FILHO, Marçal Justen (2003). *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, p. 252.

[4] ESTACHE, A., e de RUS, G. Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: Una guía para reguladores. Washington: Banco Mundial e Alfaomega Colombiana, 2002 *apud* Barros, Tiago M. Análise e avaliação dos novos critérios de adjudicação de portos e terminais sob o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro (dissertação de mestrado). São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2014.

[5] Barros, Tiago M. Análise e avaliação dos novos critérios de adjudicação de portos e terminais sob o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro (dissertação de mestrado). São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2014.

[6] Disponível em:

[7] Lei nº. 10.233/2001, art. 20, inciso II, alínea “a”.

[8] À exceção da empresa Transpetro que trabalha com prazos de 15 dias e cobra armazenagem adicional.

[9] Apesar a empresa Transpetro faz distinção entre combustíveis claros e escuros.

[10] Passivo ambiental em solo e água subterrânea – Parte 1: Avaliação Preliminar e norma norte americana *ASTM E 1527-05 Environmental Site Assessments: Phase I Environmental Site Assessment Process*.

[11] Entendem-se como Passivos Ambientais conhecidos até a data de celebração do contrato de arrendamento aqueles que estejam indicados: (i) nas licenças ambientais existentes e nos estudos ambientais que foram utilizados no processo de licenciamento ambiental; (ii) em relatórios e estudos públicos; (iii) em processos administrativos públicos ou processos judiciais



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Lavor Teixeira, Gerente de Projeto**, em 05/03/2018, às 17:29, 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 **Disney Barroca Neto, Coordenador-Geral de Modelagem de Outorgas**, em 05/03/2018, às 17:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0815403** e o código CRC **2DC01FEF**.