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 24/2018/CGMO-SNP/DOUP/SNP-MTPA

Brasília, 15 de junho de 2018

Referência: Processo nº 50000.007553/2018-07
Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação da área SUA05 no Porto de Organizado de Suape/PE**

SUMÁRIO

I - **Objeto;**
II - **Introdução;**
III - **Cumprimento dos Requisitos Legais para Licitações do PAP;**
IV - **Características Gerais do Empreendimento;**
V - **Da Justificativa do Parcelamento de Outorga e do Percentual de Garantia de Execução;**
VI - **Da Justificativa para utilização do critério de licitação - "Maior Valor de Outorga";**
VII - **Fundamentação da Política Tarifária e Valores Empregados;**
VII.1 **Verificação de aspectos concorrenciais;**
VII.2 **Justificação de preços e tarifas utilizadas no SUA05 e sua fundamentação;**
VII.3 **Da composição da receita média unitária;**
VIII - **Da Justificativa para o não estabelecimento de Preço Teto;**
VIII.1 **Da ausência de competidores;**
VIII.2 **Adoção de tratamento discriminatório por todos os participantes do mercado;**
VIII.3 **Do cenário competitivo no terminal;**
IX - **Da Demonstração da Incorporação nos Evteas de Modelos que Expressam e Estimulam a Concorrência Inter e Intraportos;**
IX.1 **Da consideração dos cenários competitivos nos Evteas;**
IX.2 **Da construção do modelo de demanda macro e competição;**
IX.3 **Da construção do modelo de demanda micro e competição;**
X - **Justificativa para Adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC;**
XI - **Valor de Ressarcimento da Empresa Autorizada para Realização de Estudos de Viabilidade das licitações;**
XII - **Da Adequação dos Estudos aos Instrumentos de Planejamento;**
XIII - **Definição de Parâmetros de Desempenho;**
XIV - **Forma de Pagamento pela Exploração do Arredamento;**
XIV.1 **Terminais com VPL Positivo;**
XIV.2 **Terminais com VPL negativo ou marginalmente positivo;**
XV - **Capital Social Mínimo;**
XVI - **Alteração de *Alpha* para Cálculo de MME;**
XVII - **Da Definição da Taxa Interna de Retorno Referencial em 8,03%;**
XVIII - **Das Justificativa para os Parâmetros Ambientais;**
XIX - **Da Obtenção do Termo de Referência Ambiental;**
XX - **Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas;**
XXI - **Das Limitações à Participação no Leilão;**
XXII - **Conclusão.**

I. OBJETO

1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura de licitação de área situada no Porto de SUAPE/PE, denominada **SUA05**, destinada à movimentação e armazenagem de contêineres.

II. INTRODUÇÃO

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

3. 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.

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

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

custos e eliminação de barreiras à entrada.

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

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

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

7. O novo marco proposto elimina a distinção entre movimentação de carga própria e carga de terceiros como elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas. Nada obstante a existência de dois regimes – um dentro do porto e outro fora dele – a exploração dos portos organizados e instalações será por conta e risco dos investidores.

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

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

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

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

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

5. No cerne do novo arcabouço jurídico, está a instituição de medidas com vistas a assegurar a realização dos investimentos em infraestrutura portuária necessários a garantir a expansão da capacidade para fazer frente ao crescimento do setor. Nesse sentido, para a realização desses objetivos, o novo marco legal previu três mecanismos de implementação das políticas públicas estabelecidas pelo governo, a saber: i) novos arrendamentos, mediante a realização de procedimentos licitatórios; ii) instalação de novas e ampliações de instalações privadas; e iii) as prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.[2]

6. 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.

7. No tocante aos novos arrendamentos, objeto desta Nota, foi anunciado em 2012 – primeiramente em 15 de agosto e, em segundo momento, em 6 de dezembro –, o módulo portuário do Plano de Investimentos em Logística (PIL - Portos), 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.

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

9. 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:

- **Portaria SEP/PR nº 15, de 15/2/2013** – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional.
- **Portaria SEP/PR nº 38, 14/3/2013** – Divulgação de chamamento para empresas interessadas na elaboração de estudos para 159 áreas, com definição da modelagem a ser utilizada.
- **Portaria Conjunta SEP/PR-Antaq 91, de 24 de junho de 2013**– Constituição de Comissão Mista, composta por quatro membros da SEP/PR e cinco membros da Antaq, com o objetivo de avaliar e selecionar os projetos e/ou estudos de viabilidade, os levantamentos e as investigações, referidos na Portaria SEP/PR 38/2013.
- **Ofício 178/2013-DG, de 11/10/2013** - Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), bem como as minutas de edital e contrato referentes ao primeiro bloco foram aprovados por meio da Resolução 3.094/2013 - ANTAQ e encaminhados ao TCU. O Ofício 178/2013 referido foi complementado posteriormente pelos Ofícios nº 38/2013-GAB, de 16/10/2013, e nº 39/2013-GAB, de 17/10/2013.
- **Ofício 39/2013-GAB, de 17/10/2013** - 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.
- **Acórdão nº 1.077/2015 TCU-Plenário, de 06/05/2015**, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP.
- **Acórdão nº 2.413/2015 TCU-Plenário, de 30/09/2015** - Aprovação Final pelo TCU da licitação de 8 áreas pelo critério de Maior Valor de Outorga.

10. Destacamos que, para os estudos em questão, foi necessária a alteração no WACC em relação ao estudo disponibilizado em Audiência Pública. Essa alteração foi motivada pelas recomendações exaradas no âmbito do voto do Exmo. Relator Bruno Dantas conforme abaixo:

> *22. Relativamente aos estudos econômicos, a unidade instrutora constatou deficiências no cálculo da variável WACC, taxa que retrata o custo médio ponderado do capital, a qual se baseou em* ***premissas econômicas desatualizadas face às recentes transformações no cenário fiscal e econômico nacional.***
>
> *23. A falha apontada poderia gerar distorções significativas a menor nos valores das concessões. Apenas como exemplo, se fosse adotada taxa WACC de 8,64% – estimada a partir de premissas mais recentes apuradas pela unidade instrutora – o valor do arrendamento variável atingiria R$ 23,48/t (contra R$16,10/t definido originalmente) e o fixo R$ 1.193.580,00/ano (contra R$ 797.628,00/ano definido originalmente).*
>
> *24. Sabe-se, todavia, que mediante* ***Nota Técnica Conjunta 52/2017/STN/SEAE/MF, de*** *23/11/2017 (peça 14 do TC 029.910/2017-0, que trata de assunto análogo), a Secretaria do Tesouro Nacional, em atendimento à solicitação feita pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, procedeu à atualização dos parâmetros balizadores do cálculo da taxa de desconto de referência para os estudos dos leilões de concessão de terminais portuários qualificados no âmbito do Programa de Investimentos do Governo Federal.*
>
> *25. Assim, com base nas novas premissas, obteve-se o valor de 8,03% para o custo médio ponderado do capital (WACC). Dessa forma,* ***não vislumbro necessidade de determinação com vistas à atualização da sobredita taxa, uma vez que o cálculo atualizado efetivamente contempla os parâmetros que refletem as características do setor econômico em análise***.

11. No que se refere ao prazo do contrato estabelecido para a área em questão, ressaltamos que o mesmo foi estabelecido de forma que comportasse de maneira adequada os investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas fixas e variáveis.

12. O estudo inicial do **SUA05** foi desenvolvido originalmente pela Autoridade Portuária do Complexo Portuário de Suape, em 2017, por meio de contratação de consultoria especializada, sob a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART nº 14201800000004255723 (CREA-MG). Uma vez encaminhado ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA o mesmo solicitou

à revisão à Empresa e Planejamento e Logística - EPL por meio do Ofício n. 126/2018/SFP SEI (0918015).

13. Uma vez instada a revisar os estudos, a EPL promoveu as revisões e alterações necessárias de modo que o EVTEA analisado por este Ato Justificatório representa cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasaram o processo licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, por meio do PBI - Plano Básico de Implantação, após ser aprovado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária previamente à execução das obras.

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

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

III. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA AS LICITAÇÕES DO PAP

16. Ao longo do exercício de 2012, intensificaram-se as discussões sobre a alteração do Marco Regulatório então em vigor, a Lei nº. 8.630/93. 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".

17. 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.

18. 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, 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

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

- 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 01:

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

Tabela 01 - Áreas para licitação no PAP

- Eventuais áreas livres *greenfield* em relação à quais havia sinalização de interesse.

24. 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 I).

25. 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*.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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 granéis vegetais.

30. 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.

31. Importante ressaltar que foram recebidas mais de 3.000 propostas de melhorias aos documentos disponibilizados no período de Consulta Pública. Todas as contribuições foram avaliadas e muitas foram incorporadas.

32. 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. 3.661/2013, 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. 1.555/2014; 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. 1.077/2015, 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. 2.413/2015, 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".

33. O **SUA05** fez parte do chamado Bloco 3, assim todas as observações e condicionantes do Tribunal de Contas da União foram incorporadas aos estudos revisados, de modo que os estudos apresentados estão alinhados quanto às recomendações exaradas por aquele Tribunal.

34. Posteriormente, com a criação do Programa Avançar Parcerias, que deu continuidade ao antigo Programa de Arrendamentos Portuários - PAP, obteve-se um novo fluxo de decisões para a priorização e o acompanhamento dos projetos que serão executados por meio de concessões, Parceria Público-Privada (PPP) e privatizações, além de garantir um ambiente propício à expansão da infraestrutura, do desenvolvimento econômico e das oportunidades de investimento e emprego no País.

35. Com a Lei do PPI (Lei n. 13.334/2016), duas importantes estruturas na Administração Federal foram criadas: o Conselho do PPI e a Secretaria do PPI. O Conselho é o órgão colegiado que avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI, decidindo, ainda, sobre temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações. A Secretaria, vinculada à Presidência da República, funciona como uma força-tarefa que atua em apoio aos Ministérios e às Agências Reguladoras para a execução das atividades do Programa. Essas estruturas, incluindo os órgãos setoriais e os órgãos de controle, deverão atuar de forma articulada para assegurar estabilidade, segurança jurídica, previsibilidade e efetividade das políticas de investimento.

36. Assim, quando os empreendimentos são qualificados no Programa de Parcerias de Investimentos, eles serão tratados como **prioridade nacional**. Os órgãos e entidades envolvidos passam a atuar para que os processos e atos necessários à estruturação, liberação e execução do projeto ocorram de forma eficiente e econômica. Importante destacar que o **SUA05** foi qualificado junto ao Conselho PPI conforme RESOLUÇÃO N. 33, de 19 de Março de 2018 conforme documento SEI (0891688).

IV. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

37. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **SUA05**, localizada no Porto Organizado de SUAPE/PE, no município de Ipojuca/PE, vinculado ao Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros, vinculado ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

38. O Porto de Suape integra o Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros que ocupa uma área total de aproximadamente 13.500 hectares das cidades de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. O Complexo é dividido em Zona Industrial Portuária, Zona Industrial, Zona de Preservação Ecológica, Zona Central de Serviços e Zona de Preservação Cultural. Dentro do Complexo existem mais de 100 empresas em operação e várias outras em fase de instalação.

39. O Porto de Suape está localizado no litoral sul do Estado de Pernambuco entre a foz dos rios Ipojuca e Massangana e entre o Cabo de Santo Agostinho e o Pontal do Cupe, distando cerca de 40 km ao sul da cidade do Recife.

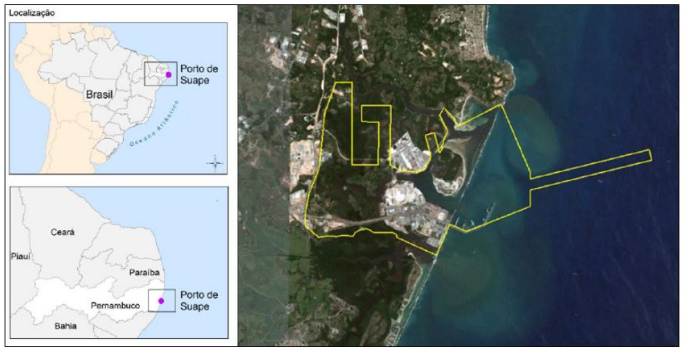

Figura 01: Localização do Complexo Portuário de SUAPE/PE.

40. A área de arrendamento **SUA05** está localizada dentro da poligonal do Complexo Portuário de Suape, no trecho denominado "porto interno", parte continental do Porto, em frente ao Estaleiro Atlântico Sul, localizado na margem oposta do canal do porto.

41. O Terminal é projetado para movimentar e armazenar cargas conteinerizadas, e é composto por um cais projetado de 770 metros (com 2 berços para atracação) e uma retroárea de aproximadamente 268.967m², com possibilidade de expansão de área.

42. Prevê-se a implantação do terminal em área *greenfield*, envolvendo a execução de dragagem, construção de berços para atracação e pátio de armazenagem, bem como a aquisição de equipamentos para movimentação de contêineres.

43. A figura a seguir apresenta imagem aérea da área de arrendamento **SUA05**.

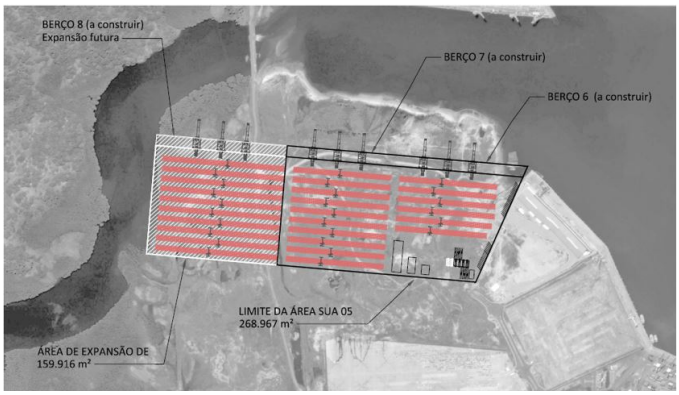

Figura 02: Formatação SUA05 - Porto de SUAPE/PE.

44. A área de arrendamento **SUA05** será atendida pelos berços do Cais 6 e Cais 7 do Porto de Suape, a serem construídos pelo futuro arrendatário.

45. Atualmente as operações de embarque/desembarque aquaviário dos navios porta-contêineres são realizadas nos berços do Cais 2 e Cais 3 (arrendados) e no berço de Uso Público do Cais 1.

46. Quanto ao Cais 6 e Cais 7, esses foram dimensionados com base no perfil da frota esperada no prazo contratual, considerando o potencial de Suape de porto concentrador e entreposto de cargas, e nas referências de *"distâncias mínimas entre navios de projeto atracados"* da publicação ABNT NBR 13.246/2017. Assim, a extensão mínima de infraestrutura de cais calculada para atender adequadamente dois berços de atracação, a qual deverá ser observada para elaboração de Minuta Contratual, é de 770 metros. Também devem ser observado a profundidade mínima de 15,5 metros, devendo também estar incluída a obrigação da dragagem a arrendatária. Os navios de projeto considerados foram os seguintes:

Navio	*New Panamax*	*Post-Panamax* de 6ª geração
Porte (TEU)	12.500	8.063
Comprimento (m)	366	323
Largura (m)	49	42,8
Calado máximo (m)	15,2	14,5

Tabela 02: Navios de projeto para o Cais 6 e Cais 7 no Porto de Suape
Fonte: EPL-2018

47. Para estimativa da operação de cais, foram utilizados como parâmetros os dados históricos do Porto de Suape no período de 2012 a 2017, extraídos do Anuário Estatístico Aquaviário da ANTAQ[3], e referências internacionais para dimensionamento de terminais de contêineres[4].

48. A taxa de ocupação de berço adotada para 2 berços foi de 50%, com base em níveis aceitáveis de tempo de espera em terminais de contêineres. De acordo com a referência bibliográfica adotada (PIANC), a melhor abordagem para estimar a capacidade de berço é a Teoria das Filas: "*No caso de terminais de contêineres, uma relação de 10% entre o tempo de espera e o tempo de serviço é geralmente aceito*". Assim, com base na Tabela IX da UNCTAD ("*Erlang distributions for waiting and service times*"), pode-se observar que a ocupação limite de atracação com base na taxa de 10% de nível de serviço é de 30%, 50% e 60% para 1, 2 e 3 berços, respectivamente.

49. As áreas correspondentes às faixas do Cais 6 e Cais 7 serão de uso exclusivo do arrendamento, assim, não há previsão de uso compartilhado dessas estruturas com outras operações portuárias.

50. A referência para estabelecer prancha operacional, ou seja, a produtividade horária de embarque/desembarque de contêineres no navio é a média dos três Terminais brasileiros melhor posicionados nesse quesito[5], nos anos de 2015, 2016 e 2017.

51. Por fim, considerando os dados informados de número de berços, taxa de ocupação dos berços e prancha média geral, a capacidade dinâmica do sistema de embarque/desembarque anual do Terminal foi calculada com 840 mil TEUs. □

52. A seguir, segue um resumo dos resultados chave do modelo como receita bruta global, investimentos, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL) com um prazo de 25 anos.

Receita Bruta Global	R$ 5.495.881 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R$ 1.482.167 k
Investimento Total	R$ 1.205.171 k
Despesa Operacional Total	R$ 1.213.601 k
Movimentação Total (TEU)	7.517 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R$ 209,1 k
Valor de Remuneração variável (R$/TEU)	R$ 27,72
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	8,03%
Valor Presente Líquido do Projeto	R$ 0

Tabela 03: Principais resultados do projeto SUA05.
Fonte: EPL, EVTEA (2018)

53. Outros parâmetros, premissas e *inputs* foram atualizados, a saber:

- Em cumprimento ao Acórdão n. 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo **SUA05** para a nova data base 02/2018;
- Para valores unitários do CAPEX foram considerados projetos desenvolvidos por SUAPE para dragagem (canal e berço de atracação) e construção das estruturas de cais (cais 6 e7), valores referenciais de contrato celebrado por Suape para pavimentação e drenagem de retroáreas próximas, valores de projetos referenciais da Caixa Econômica Federal e da norma ABNT NBR 12.721/2017 para edificações administrativas e operacionais e composições SICPORT para preparação de site, distribuição elétrica e iluminação, água, esgoto, cercamento e segurança.
- Em atendimento a mais recente decisão do Superior Tribunal Federal referente a legalidade na cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU os estudos foram atualizados com a inserção dos valores devidos.

54. Ainda no que se refere às características gerais do empreendimento informa-se que durante o processo de atualização dos estudos sempre são realizadas pesquisas jurídicas junto às Autoridade Portuária, Secretaria Nacional de Portos e Arrendatário para identificação de possíveis litígios judiciais que pudessem prejudicar o andamento da licitação**.** Não foram identificados litígios judiciais envolvendo a área **SUA05**.

V. DA JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DE OUTORGA E DO PERCENTUAL DE GARANTIA DE EXECUÇÃO

55. Preliminarmente, informa-se que o maior Valor de Outorga, 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 próprio desta Nota.

56. Em seguida, acerca do parcelamento do valor de outorga proposto pela Proponente Vencedora, adotou-se a cobrança de 25% do valor proposto antes da assintura do contrato, sendo o restante do Valor da Outorga 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, pois impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

57. No que se refere à definição do valor a ser adotado como garantia de execução, este MTPA aponta como imprescindível a sua previsão, dado que aumenta o grau de cumprimento dos contratos avençados. Nesta seara, determina-se a taxa de 5% - a ser calculada sobre o valor do contrato - para a definição do valor da garantia de execução.

58. Entende-se que esta taxa, além de estar de acordo com a legislação de regência, não onera excessivamente o procedimento licitatório, isto é, não acarretaria em custos exagerados e desnecessários aos futuros licitantes, o que poderia resultar em perda de interesse e esvaziamento do pleito. Além disso, outro fator que corrobora com a taxa acima especificada é que atualmente existem outros meios, além da garantia de execução, para se punir eventuais não cumprimentos de contratos, dentre os quais destacam-se as regulamentações emanadas pela própria agência reguladora do setor - ANTAQ.

59. Desse modo, evidencia-se a conveniência de se adotar a garantia de execução para os contratos de arrendamentos, assim como se justifica o valor determinado para o instituto.

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

60. 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.*

61. 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.

62. Já o Decreto nº 8.033/13, inicialmente, não previa expressamente o critério de maior valor de outorga. Contudo, com a edição do Decreto nº 8.464/15, essa possibilidade foi incluída no rol de critérios de julgamento possíveis.

63. Com base na Lei dos Portos e no Decreto nº 8.464/15, optou-se por adotar o critério de maior valor de outorga para as licitações do PAP. Entendeu-se que o critério de maior valor de outorga é o mais adequado para o caso em questão, devido a diversas razões. Resumidamente, esse critério possibilitaria uma forma de exploração adequada para os casos em que esse mecanismo venha a ser mais aderente se considerados os demais critérios de julgamento estabelecidos pelo Decreto nº 8.033/2013.

64. A inserção do critério de maior valor de outorga como uma das possibilidades legais traz mais flexibilidade ao Poder Público para modelar as licitações do Setor Portuário, cujos mercados são bastante diversos (granéis, contêineres, carga geral; monopolistas, oligopolistas; verticalizados ou não; etc.).

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

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

67. Além disso, maior valor de outorga é um critério de julgamento de licitação muito costumeiramente utilizado na maioria dos países (desenvolvidos e em desenvolvimento), o que traz maior atratividade para investidores por ser de conhecimento pleno do mercado. Ademais, o critério em questão tem ampla aplicação nos setores aeroportuário, rodoviário (leilões anteriores a 2013) e no setor de energia (petróleo).

68. O critério de julgamento de maior 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.

69. Cabe destacar que em Consultas Públicas realizadas anteriormente, em que se previa a utilização de critérios de julgamento diferentes do Maior Valor de Outorga, diversos questionamentos foram feitos mostrando a fragilidade dos outros critérios:

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 infactível, 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

Tabela 04 - Contribuições advindas das consultas públicas.

70. Do exposto, conclui-se que os diversos argumentos apresentados nos itens acima justificam e motivam a utilização para maior valor de outorga no arrendamento em questão.

VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

71. 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.

72. 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.

73. 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*, publicado pelo Banco Mundial, e atualmente em sua segunda edição. Trata-se de um documento robusto, com oito módulos que tratam de diferentes assuntos relacionados a reformas institucionais e regulatórias portuárias. Pode ser baixado pelo link: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition. Particularmente o Módulo 6 deste documento, intitulado *Port Regulation: Overseeing the Economic Public Interest in Ports*, foi também utilizado pelo Poder Concedente como insumo para nortear sua política tarifária.

74. Dessa forma, ao longo deste Ato Justificatório, 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.

75. 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.

76. Sabe-se que um dos principais mecanismos 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.

77. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **SUA05**, foram primeiramente avaliados aspectos concorrenciais (intraportos e entre portos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

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

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

80. A despeito dessa avaliação, cumpre notar que todos os contratos preveem o monitoramento das tarifas pela ANTAQ através de relatórios frequentes da arrendatária, medida essa alinhada com as responsabilidades legais da Agência[6], bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Se o arrendatário fornecer informações erradas ou imprecisas será severamente multado.

VII.2 Justificação de preços e tarifas utilizados no SUA05 e sua fundamentação

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

> "9.1.3. alterar os subitens 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15 e 9.1.17 da deliberação recorrida, para que passem a vigorar com a seguinte redação: [...]
>
> (...) 9.1.13. justificação dos preços e tarifas utilizados nos estudos de viabilidade e fundamentação, de maneira consistente, da metodologia de coleta dos preços e tarifas utilizados na alimentação dos fluxos de caixa"

82. A seção a seguir suporta as premissas e valor do preço a ser praticado pela empresa arrendatária, conforme considerado no estudo de viabilidade do terminal **SUA05**.

VII.3 Da composição da receita média unitária

83. Os preços cobrados pelos terminais portuários de contêineres têm por objetivo remunerar os serviços prestados aos usuários, em especial o recebimento, armazenagem e expedição de contêineres.

84. No âmbito dos estudos de viabilidade, os preços possuem caráter referencial, utilizado como variável de entrada para quantificar as receitas e o valor do empreendimento. O estabelecimento do nível de preços efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação, observada a modicidade dos preços.

85. No caso de terminais de contêineres é possível sintetizar as atividades realizadas em: operações de cais e as operações de pátio. As atividades de cais estão relacionadas às atividades horizontais (movimentação em terra, do costado do navio ao portão do terminal) e as operações de pátio estão relacionadas aos serviços de armazenagem de importação, suporte à armazenagem de contêineres refrigerados, posicionamento para fumigação, e etc.

86. Como regra geral, os terminais portuários prestam serviços às empresas de navegação para realização das atividades horizontais. Estes serviços são negociados e contratados pelos armadores junto aos terminais. Quando os valores negociados não distinguem dimensões dos contêineres, têm-se então o "*box rate*". Esses valores visam remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para que o contêiner seja desembarcado e entregue ao dono da carga ou recebido do dono de carga e embarcado.

87. As operações de pátio, por sua vez, são prestadas aos donos de carga. Assim, cobram-se preços de armazenagem de importação, além de serviços acessórios e os preços de armazenagem de exportação, quando excedem os períodos de franquia, comumente estabelecidos em tabelas de preços de serviços dos terminais.

88. As atividades horizontais serão remuneradas por meio da cobrança do preço da movimentação portuária que tem por finalidade remunerar a movimentação de contêineres entre a portaria do terminal e o interior da embarcação, no embarque, e entre o interior da embarcação e a sua entrega ao recinto alfandegado de armazenagem ou ao proprietário da carga, no desembarque, incluindo a guarda transitória dos contêineres pelo prazo contratado entre o requisitante e o terminal, no embarque.

89. Os valores do preço de movimentação portuária (*box-rate*) refletem o processo de negociação entre os terminais e as empresas de navegação. Esses valores não são expressos nas tabelas de preços dos terminais. Contudo, algumas empresas de navegação divulgam os valores de balcão de THC – *Terminal Handling Charge*, que, no vernáculo, corresponde literalmente a "taxa de movimentação do terminal" que são cobradas dos donos de carga pelas empresas de navegação.

90. O preço da movimentação do terminal é um repasse dos *box-rates* cobrados pelos terminais às empresas de navegação em um determinado porto. Cita-se que os custos incorridos pelas empresas de navegação com os serviços (*box-rate*) pagos ao terminal podem ser repassados ou não, no todo ou em parte, pelas empresas de navegação aos donos da carga.

91. Assim, a empresa de navegação, além do valor do frete, que cobre a etapa marítima de transporte, recebe os valores referentes aos custos incorridos em razão da utilização da infraestrutura de atracação do terminal de contêineres, bem como os valores decorrentes da movimentação das cargas desde o costado do navio até a saída do terminal, e vice-versa, repassando-os

ao terminal.

92. A modelagem paramétrica de preços para o arrendamento **SUA05** adota um preço único ponderado, que contempla duas cestas de serviços básicos e serviços acessórios, em que são identificados os tomadores de serviços e os preços que compõem a receita unitária média.

93. A figura a seguir ilustra a estrutura paramétrica de preços para o terminal, detalhada na sequência.

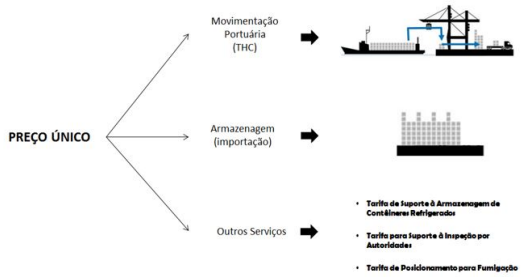

Figura 03 – Estrutura de preços para o terminal **SUA05**
Fonte: EPL-2018

94. A Receita Média Unitária da Movimentação Portuária tem por finalidade remunerar a movimentação de contêineres embarcados e desembarcados.

95. O preço do serviço de "Movimentação Portuária" é definido livremente pelo vencedor da licitação, observados os itens inclusos na cesta de serviço. A tabela a seguir apresenta a cesta de serviços estabelecida para a atividade de "Movimentação Portuária", conforme tabela abaixo.

Nome da Cesta de Serviços	Tomador dos Serviços	Descrição da Cesta de Serviços da Movimentação Portuária (Especificado em contrato)
Preço da Movimentação Portuária	Empresa de navegação	O Preço de Movimentação Portuária tem por finalidade remunerar a movimentação de contêineres entre a portaria do terminal e o interior da embarcação, no embarque, e entre o interior da embarcação e a sua entrega ao recinto alfandegado de armazenagem ou ao proprietário da carga, no desembarque, incluindo a guarda transitória dos contêineres pelo prazo contratado entre o requisitante e a Arrendatária, no embarque. Inclui as seguintes subatividades: **Para todos os contêineres:** a) disponibilização da infraestrutura de acostagem, quando o berço utilizado for de uso exclusivo do Arrendatário. Caso a embarcação atracada ocupe parcialmente o berço exclusivo, o Preço da Movimentação Portuária cobrirá apenas a disponibilização desta parte exclusiva; b) conferência de documentos na atracação e desatracação; c) conferência de documentos e processamento de informações na portaria do Arrendamento; d) movimentações de carga e pesagens realizadas por iniciativa do Arrendatário; e) movimentação, colocação e retirada de pilha e demais atividades associadas à inspeção não invasiva e utilização de scanner para contêineres a serem embarcados; e desembarcados, entre o instante da descarga e a entrega para o recinto alfandegado de destino ou proprietário da carga; f) ressarcimento por investimentos e custos decorrentes da implantação do ISPS Code, necessária à prestação das atividades contempladas no Preço da Movimentação Portuária. **Para contêineres embarcados:** a) armazenagem entre a presença de carga no Arrendamento e o momento previsto para o embarque, pelo período mínimo de 7 (sete) dias; b) colocação e retirada de contêineres da pilha, na área de armazenagem; c) transporte do contêiner da área de armazenagem até a embarcação; d) embarque do contêiner na embarcação e sua colocação e fixação no local devido no interior da embarcação. **Para contêineres desembarcados:** a) descarga e colocação do contêiner no costado da embarcação; b) caso o recinto alfandegado de armazenagem definido pelo proprietário da carga ou seu preposto seja o próprio Arrendamento, transporte do contêiner entre o costado da embarcação e o pátio de armazenagem do Arrendamento; colocação na pilha; c) caso o recinto alfandegado de armazenagem definido pelo proprietário da carga ou seu preposto não seja o próprio Arrendamento: • Transporte do contêiner até área de espera, incluindo colocação e retirada de pilha, se necessário, bem como o seu posterior transporte até o local de remoção por parte do recinto alfandegado de destino; • Posicionamento para inspeção de lacre ou outra atividade motivada por Autoridades do porto; • Guarda transitória por até 48 (quarenta e oito) horas; carregamento do contêiner no veículo (caminhão ou vagão) do recinto alfandegado de destino e liberação de saída.

Tabela 05: Cesta de Serviços Mínimos que compõe o Preço da Movimentação Portuária
Fonte: EPL-2018

96. A receita média unitária da "Movimentação Portuária" foi estimada com base em uma amostra dos valores de THC em 17 portos no Brasil publicados pelas empresas de navegação: Hamburg-Süd, MSC Shipping e CMA CGM.

97. A amostra contempla valores para contêineres secos (*dry)* e refrigerados, tendo em vista que os terminais praticam preços diferenciados junto aos armadores. Para fins de modelagem, considera-se um preço médio ponderado entre os contêineres secos (*dry)* e refrigerados, sendo a proporção de refrigerados de 12,88% (média nacional), segundo pesquisas em banco de dados oficiais (ANTAQ, 2013-2017).

98. Por outro lado, segundo dados coletados em tabelas divulgadas por armadores, observa-se que a prática de mercado não discrimina diferenciação de preços para contêineres de 20 ou 40 pés para o serviço de "Movimentação Portuária".

99. No caso do terminal **SUA05**, a receita média unitária da "Movimentação Portuária" também considera a remuneração em razão do uso do cais, tendo em vista que os berços serão incorporados ao arrendamento. Nessa situação, assume-se que o arrendatário poderá auferir receitas similares às Tarifas Públicas de Autoridades Portuárias, mais especificamente a tarifa de acostagem, cobrada por metro linear/hora.

100. Dessa forma, para se chegar ao valor de Receita Média Unitária Geral foram considerados nos estudos as seguintes receitas: Receita Média Unitária da Movimentação Portuária; Receita Média Unitária de Armazenagem de Importação para o 1º período; Receita Média Unitária de Armazenagem de Importação para o 2º período; Receita Média Unitária de Suporte à Armazenagem de Contêineres Refrigerados; Receita Média Unitária de Suporte à inspeção por Autoridade; Receita Média Unitária de Posicionamento para Fumigação; Receita Média Unitária de Movimentação de Transbordo e Receita Média Unitária de Atividades de Ova e Desova. Os detalhes sobre cada uma das receitas médias estão disponíveis na Seção B - Estudos de Mercado.

101. Após calcular individualmente as rubricas relevantes para avaliar as receitas do terminal **SUA05** de forma ponderada, procedeu-se a soma das mesmas, chegando-se à receita média unitária geral que é adotada na modelagem econômico financeira, definida em **R$ 731,14** por TEU movimentado. Segue detalhamento abaixo:

COMPOSIÇÃO DA RECEITA MÉDIA UNITÁRIA GERAL	R$ / CONTÊINER (unid.)	R$ / TEU
Receita Média Unitária da Movimentação Portuária	615,89	384,93
Receita Média Unitária de Armazenagem de Importação para 1º Período	192,49	120,31
Receita Média Unitária de Armazenagem de Importação para 2º Período	123,74	77,34
Receita Média Unitária de Suporte à Armazenagem de Contêineres Refrigerados	104,13	65,08
Receita Média Unitária de Suporte à Inspeção por Autoridade	15,73	9,83
Receita Média Unitária de Posicionamento para Fumigação	3,19	1,99
Receita Média Unitária de Movimentação de Transbordo	93,06	58,16
Receita Média Unitária de Atividades de Ova e Desova	21,59	13,50
RECEITA MÉDIA UNITÁRIA GERAL	**1.169,82**	**731,14**

Tabela 06: Receita média unitária geral
Fonte: EPL-2018

VIII. DA JUSTIFICATIVA PARA O NÃO ESTABELECIMENTO DE "PREÇO TETO"

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. 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.

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

107. 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.

108. 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.

109. 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.

110. 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:

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

111. 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.

112. 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.

113. 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.

114. 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.

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

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

117. 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.

118. 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 04.

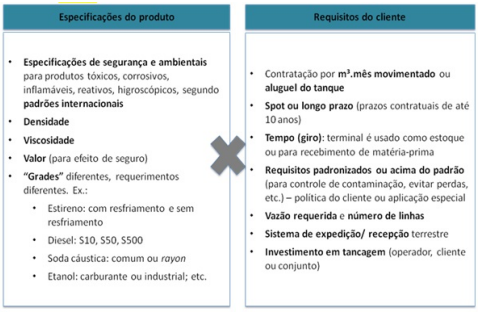

Figura 04: Variedade de cestas de serviços nos terminais de granéis líquidos.

119. Desse modo, pode-se afirmar que as contratações de serviços para os terminais, como o que se pretende licitar para a área **SUA05**, são sempre distintas ainda que para o mesmo tipo de produto, tornando inviável a definição de tarifas-teto para este caso.

120. A tarifação de uma atividade dessa natureza implicaria que se criasse uma matriz com todas as centenas de combinações possíveis de contêineres, multiplicados pelos tipos de movimentações possíveis etc.

121. 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.

122. 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.

123. Entende-se que essa ampliação da dinâmica competitiva, instigada pelo lançamento de outro terminal para licitação, induzirá, por si só, à modicidade tarifária esperada e, com ela, à redução do denominado Custo

Brasil.

124. 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.

125. 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.

126. 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.

127. 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.

128. 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.

129. 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.

130. Ressaltamos que 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.

131. 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.

132. 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.

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

VIII.1. Da ausência de competidores

134. 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.

135. 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.

136. 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.

137. 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.

138. 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 05 e 06.

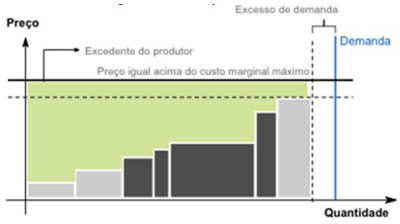

Figura 05: Gráfico *Preço X Quantidade*

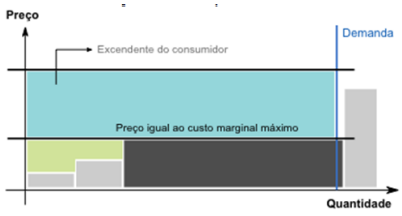

Figura 06: Gráfico *Preço X Quantidade*

139. 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.

140. 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.

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

142. 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.

143. 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.

144. Mesmo com as diversas expansões de capacidade previstas, a demanda continuará superando a oferta e, portanto, a situação de baixa

competição deverá persistir.

VIII.2. Da adoção de tratamento discriminatório por todos os participantes do mercado

145. 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.

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

147. 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.

148. 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.

149. 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.

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

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

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

152. 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.

153. Destaca-se, também, que, dentre as diretrizes do novel 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.

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

155. 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.

156. 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.

VIII.3. Do cenário competitivo no terminal

157. No caso do terminal objeto deste Ato Justificatório, 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.

IX. DA DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEAS DE MODELOS QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E INTRAPORTOS

158. 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;

159. 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.

160. 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.

IX.1. Da consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

161. As projeções de demanda para o terminal foram estruturadas a partir de duas etapas, refletindo dois grandes blocos de avaliação competitiva, denominados análise de demanda macro e análise de demanda micro.

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

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

164. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimação de demanda potencial relativa à área de arrendamento **SUA05**, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2017), atualização da projeção de demanda e carregamento da malha (Ano Base de 2016); e
- Projeções preliminares de demanda de cargas conteinerizadas do Plano Mestre do Complexo Portuário de Recife e Suape (2018)

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

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

166. As projeções de demanda macro para o setor portuário são disponibilizadas no Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP e nos Planos Mestres dos Complexos Portuários, publicados periodicamente.

167. O PNLP é o instrumento com maior abrangência em termos de planejamento, e tem por objetivo mostrar os diagnósticos e prognósticos do setor para a avaliação de cenários e a proposição de ações de médio e longo prazo que permitam a tomada de decisões em infraestrutura, operações, capacidade, logística e acessos, gestão e meio ambiente.

168. No que se refere às projeções de cargas, o PNLP apresenta fluxos de movimentação distribuídos em ***Clusters*** portuários.

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

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

171. Cabe ressaltar que o Plano Mestre traz maior nível de detalhamento em relação ao PNLP, contudo, em termos de projeção de demanda, trata ainda apenas da demanda macro, sem identificar a demanda micro em terminais existentes ou planejados.

172. A área denominada **SUA05**, conforme já abordado, localiza-se no Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros, mais conhecido como Porto de Suape, município de Ipojuca/PE.

173. Segundo a abordagem do PNLP, o Complexo Portuário de Recife e Suape está incluso no *Cluster* de Pernambuco, que abarca, também, o Complexo Portuário de Cabedelo e o Complexo Portuário de Maceió.

174. De acordo com dados do PNLP (2017), a movimentação portuária de cargas conteinerizadas no Brasil em 2016 atingiu 95,8 milhões de toneladas, devendo chegar a 250,0 milhões de toneladas em 2060.

175. No tocante às projeções de demanda de cargas conteinerizadas para o *Cluster* de Pernambuco, é prevista para o período de 25 anos (2020 a 2044) taxa média ponderada de crescimento anual de aproximadamente 3%, estimando-se a movimentação de 450.000 mil TEUS em 2020, chegando a 817.391 mil TEUS em 2044.

176. O Porto de Suape é responsável por, aproximadamente, a totalidade da movimentação existente no *Cluster* de Pernambuco, conforme se observa na tabela a seguir, que mostra os dados históricos de movimentação de cargas gerais conteinerizadas no *Cluster* de Pernambuco.

Total de Movimentação Portuária (em toneladas)

Grupo de Mercadoria: contêineres

Porto Organizado	Ano							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cabedelo	923	-	-	-	992	525	-	-
Maceió	66.345	-	-	-	-	-	-	-
Recife	-	94.143	36.536	156.989	3.978	4	-	-
Suape	3.892.933	4.948.714	4.661.656	4.678.039	4.889.073	4.598.437	4.777.447	5.375.423
Total Geral	**3.960.201**	**5.042.857**	**4.698.192**	**4.835.028**	**4.894.043**	**4.598.966**	**4.777.447**	**5.375.423**

Tabela 07 – Movimentação histórica de cargas conteinerizadas no *Cluster* de Pernambuco
Fonte: EPL-2018, a partir do SIG/ANTAQ

177. Com relação às projeções de demanda do Plano Mestre do Complexo Portuário de Recife e Suape, inicialmente, cumpre destacar que foram fornecidos dados recentes de projeção de demanda pelo planejamento setorial para cargas conteinerizadas, em face das projeções atualmente publicadas no âmbito do Plano Mestre de 2012 estarem defasadas. Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Portos antecipou dados de demanda para possibilitar a elaboração do estudo de viabilidade do terminal **SUA05**, antes mesmo da publicação completa do Plano Mestre do Complexo Portuário de Recife e Suape (2018).

178. Destaca-se que as projeções de demanda preliminares do Porto Organizado de Suape (2018) que foram utilizadas para o terminal **SUA05** contêm estimativas de movimentação portuária em diferentes cenários, denominados cenários tendencial, pessimista e otimista, que refletem as possíveis variações de demanda frente a oscilações econômicas e de mercado.

179. Oportuno mencionar que o horizonte contratual previsto para o estudo contempla prazo total de 25 anos, suficiente para amortizar os investimentos previstos, bem como proporcionar retorno adequado aos investidores. Estima-se o início do prazo contratual para o ano de 2020 e término no ano de 2044. Nesse sentido, a projeção de demanda macro foi delimitada para o mesmo período contratual.

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

DEMANDA MACRO EM CENÁRIOS - Contêineres (em TEU´s)

ANO	Tendencial	Pessimista	Otimista
2020	493.055	490.178	618.117
2021	500.953	497.053	686.212
2022	509.704	504.739	761.783
2023	518.618	512.548	845.741
2024	527.690	520.476	938.999
2025	536.939	528.539	1.042.704
2026	546.500	536.869	1.125.833
2027	556.070	545.165	1.215.521
2028	565.795	553.572	1.312.372
2029	575.731	562.144	1.416.933
2030	585.670	570.675	1.529.785
2031	601.997	585.373	1.592.296
2032	618.733	600.399	1.657.341
2033	635.086	614.985	1.725.117
2034	651.872	629.919	1.795.636
2035	668.881	644.996	1.869.038
2036	686.228	660.327	1.916.639
2037	703.589	675.600	1.956.633
2038	721.010	690.857	1.985.512
2039	738.192	705.813	2.008.196
2040	755.842	721.144	2.025.064
2041	773.647	736.548	2.037.938
2042	791.850	752.256	2.047.537
2043	810.475	768.286	2.054.707
2044	828.569	783.739	2.060.068

Tabela 08 – Cenários de movimentações portuárias de cargas conteinerizadas para o Porto de Suape.
Fonte: EPL-2018, a partir de dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Recife e Suape (2018)

181. O gráfico a seguir ilustra o comportamento dos cenários estimados de movimentação de cargas conteinerizadas, para o Porto Organizado do Porto de Suape.

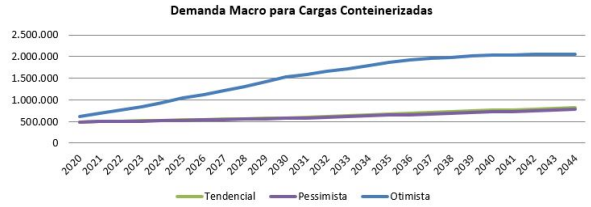

Figura 07 - Cenários de movimentações de contêineres para o Porto Organizado de Suape.
Fonte: EPL-2018, a partir de dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Recife e Suape (2018)

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

182. Para estimar a demanda portuária no terminal **SUA05** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Porto Organizado de Suape, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas, com o objetivo de estimar a demanda potencial para o terminal em estudo.

183. As instalações relevantes para a análise de participação de mercado são aquelas que compõem o agregado de demanda adotado, que abarca apenas o Porto Organizado de Suape.

184. Portanto, para estimação da demanda micro faz-se necessário identificar e definir as capacidades instaladas (existentes) e capacidades planejadas (futuras).

185. Para identificação dos participantes de mercado que compõem o ambiente concorrencial foram realizadas pesquisas de movimentações históricas de cargas conteinerizadas nos portos e instalações localizados na área de influência do terminal **SUA05**. As pesquisas foram realizadas em dois níveis de agregação, refletindo a concorrência interportuária, no âmbito do *Cluster* Pernambuco, e a concorrência intraportuária no Porto Organizado de Suape.

186. Para o ambiente de concorrência interportuária do terminal **SUA05** considera-se o *Cluster* Pernambuco, que envolve os Portos Organizados de Suape, Recife, Cabedelo e Maceió. A tabela a seguir mostra os dados coletados de movimentações históricas.

Participação de Mercado no *Cluster* Pernambuco (%)

Grupo de Mercadoria: Contêineres

Porto Organizado	Ano							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cabedelo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Maceió	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Recife	0,0%	1,9%	0,8%	3,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Suape	98,3%	98,1%	99,2%	96,8%	99,9%	100,0%	100,0%	100,0%
Total de Movimentação Portuária (%)	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Tabela 09: Participação de mercado de portos no *Cluster* Pernambuco (%) para cargas conteinerizadas, período 2010-2017.
Fonte: EPL-2018, a partir de dados de movimentação portuária do SIG/ANTAQ.

187. De acordo com os dados expostos acima, nota-se que as movimentações de cargas conteinerizadas ocorreram historicamente nos portos de Suape e Recife, cabendo destacar que a partir do ano de 2014 as operações migraram na totalidade para o Porto de Suape.

188. Percebe-se que há operações portuárias residuais no Porto de Recife até 2014, as quais podem ser desconsideradas na divisão de mercado futura em face da irrelevância dos montantes, bem como o fato de não haver disponibilidade de infraestruturas específicas e adequadas para prestação de serviços eficientes.

189. Portanto, no contexto da concorrência interportuária, a modelagem considera o Porto Organizado de Suape como o único porto apto a realizar operações portuárias eficientes de carga conteinerizada.

190. Com relação à análise concorrencial na ótica intraportuária, isto é, a concorrência dentro do Complexo Portuário de Suape, observa-se a existência de 1 instalação dedicada à movimentação de contêineres, denominada Tecon Suape, doravante simplesmente denominada TECON I.

191. Com relação à capacidade instalada do TECON I, de acordo com informações publicadas, estima-se que a capacidade máxima de movimentação seja da ordem de **688.000** TEU's por ano.

192. Já no que se refere ao dimensionamento da área de arrendamento **SUA05,** estima-se que a capacidade futura do terminal seja de, no mínimo, de **840.000** TEU's por ano.

193. Estima-se que a implantação do projeto ocorra em um período máximo de 3 anos após a celebração contratual, considerando-se 1 ano para o licenciamento ambiental e 2 anos para execução das obras de engenharia, envolvendo dragagem, construção de cais e pátio de armazenagem.

194. A partir da entrada em operação do terminal, estima-se que a captura de mercado ocorra de forma suavizada, em razão de haver atendimento ao mercado pelo terminal existente. Dessa forma, projeta-se a captura de mercado (*ramp up)* de forma escalonada, em um período de 5 anos após a entrada em operação, atingindo o equilíbrio de mercado no ano de 2027.

195. A tabela a seguir mostra a divisão de mercado projetada para os participantes do mercado relevante de cargas conteinerizadas no Porto Organizado de Suape, considerando o período de *ramp up*.

	Terminal SUA05			Terminal TECON I		CAPACIDADE TOTAL
ANO	Capacidade Nominal	Capacidade Utilizada (1)	(%)	Capacidade Nominal	(%)	
2020	Pré-Operacional		0%	688.000	0%	688.000
2021	Pré-Operacional		0%	688.000	0%	688.000
2022	Pré-Operacional		0%	688.000	0%	688.000
2023	840.000	168.000	19,6%	688.000	80,4%	856.000
2024	840.000	336.000	32,8%	688.000	67,2%	1.024.000
2025	840.000	504.000	42,3%	688.000	57,7%	1.192.000
2026	840.000	672.000	49,4%	688.000	50,6%	1.360.000
2027	840.000	840.000	55,0%	688.000	45,0%	1.528.000

Notas:
(1) *Ramp up* previsto de 5 anos, evolução anual de 20%.

Tabela 10: Participação de mercado dos terminais de cargas conteinerizadas que compõem o Porto Organizado de Suape.
Fonte: EPL-2018, a partir de dados diversos.

196. A tabela a seguir apresenta os dados de projeção de demanda capturada para o Terminal **SUA05** no cenário base considerando a sua participação de mercado.

SUA05 (em TEU's)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044
Cenário TENDENCIAL																									
Macro Demanda	493.055	500.953	509.704	518.618	527.690	536.939	546.500	556.070	565.795	575.731	585.670	601.997	618.733	635.086	651.872	668.881	686.228	703.589	721.010	738.192	755.842	773.647	791.850	810.475	828.569
% de Mercado	0,0%	0,0%	0,0%	19,6%	32,8%	42,3%	49,4%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%	55,0%
Micro Demanda Potencial	0	0	0	101.785	173.148	227.028	270.035	305.693	311.039	316.501	321.965	330.941	340.141	349.131	358.359	367.710	377.246	386.790	396.367	405.812	415.515	425.303	435.310	445.549	455.496
Limite de Capacidade	0	0	0	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000	840.000
Micro Demanda capturada	**0**	**0**	**0**	**101.785**	**173.148**	**227.028**	**270.035**	**305.693**	**311.039**	**316.501**	**321.965**	**330.941**	**340.141**	**349.131**	**358.359**	**367.710**	**377.246**	**386.790**	**396.367**	**405.812**	**415.515**	**425.303**	**435.310**	**445.549**	**455.496**
Longo Curso	0	0	0	31.383	53.320	69.559	82.512	93.042	94.340	95.693	97.026	99.402	101.861	104.395	107.020	109.598	112.432	115.373	118.436	121.614	124.936	128.391	131.994	135.755	139.667
Embarque	0	0	0	6.738	11.395	14.902	17.612	19.785	19.982	20.178	20.356	20.727	21.095	21.460	21.820	22.177	22.526	22.869	23.205	23.537	23.863	24.187	24.507	24.826	25.143
Desembarque	0	0	0	24.644	41.925	54.656	64.900	73.257	74.358	75.515	76.669	78.674	80.766	82.936	85.200	87.421	89.906	92.505	95.231	98.077	101.072	104.204	107.486	110.929	114.524
Cabotagem	0	0	0	70.402	119.828	157.469	187.523	212.651	216.699	220.809	224.940	231.539	238.280	244.736	251.339	258.112	264.814	271.416	277.930	284.198	290.580	296.912	303.317	309.794	315.829
Embarque	0	0	0	43.237	73.808	97.267	116.147	132.058	134.915	137.815	140.730	145.194	149.757	154.150	158.645	163.256	167.831	172.350	176.821	181.141	185.540	189.915	194.340	198.817	203.015
Desembarque	0	0	0	27.165	46.021	60.202	71.377	80.592	81.784	82.994	84.210	86.344	88.523	90.586	92.693	94.856	96.983	99.067	101.110	103.057	105.040	106.997	108.976	110.978	112.813

Tabela 11: Participação de mercado dos SUA05 no cenário base.
Fonte: EVTEA EPL-2018

197. Considerando as diferenças significativas existentes entre os cenários base e otimista, conforme explicitada no item 252 deste Ato

Justificatório, alertamos para a existência de reserva de área para possibilidade de futuras ampliações, sendo ainda possível a construção de um 3º berço. A ampliação de área poderá ser solicitada pelo arrendatário e nesse caso se prevê a recomposição do equilíbrio financeiro do contrato.

X. JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO - RDC

198. 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.

199. 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.

200. 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;

201. 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.

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

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

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

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

205. 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.

206. 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.

207. 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.

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

- 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;
- 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.

209. 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 12

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

Tabela 12 - Comparativo de disputa inicial e por viva-voz em STM04.
Fonte: EPL 2018, com base nos dados do Projeto-Crescer e da ANTAQ.

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

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

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

212. 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 do Leilão.

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

213. 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 à 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.

214. 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.

215. 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.

216. 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).

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

217. Segundo Parecer Jurídico nº 00246/2018/CONJUR-MTPA/CGU/AGU (SEI 0859210), emitido em 22/03/2018, **considerando a ausência de normatização**, no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, quanto à realização de projetos, levantamentos, investigações ou estudos por iniciativa das autoridades portuárias com o escopo de subsidiar o Poder concedente na estruturação de arrendamentos portuários, **e a possibilidade de posterior ressarcimento com base no art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995**:

> 19.1. reafirma-se o inteiro teor do PARECER N. 00562/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU. para determinar a administração pública que:
>
> 19.2. observe as regras dispostas no Capítulo IV do Decreto nº 8.428, de 2015;
>
> 19.3. aplique as regras e critérios relativos à aceitação de estudos e à definição do valor nominal máximo para eventual ressarcimento (art. 4º, § 5º, do Decreto nº 8.428, de 2015);
>
> 19.4. caso a contratação para a realização dos estudos se dê por procedimento licitatório, o preço do serviço deve ter sido submetido a uma análise prévia das condições de mercado. Deverá, portanto, por cautela, antes do eventual deferimento do pleito da autoridade portuária, que o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil avalie se o preço contratado foi devidamente justificado no processo de licitação e se está dentro dos parâmetros de mercado, cumprindo assim a determinação contida nos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 1155/2014-Plenário/TCU;

218. Tendo em vista que o EVTEA em referência foi doado por SUAPE, atendendo às regras e critérios elencados no parecer supracitado, depreende-se que tal estudo deverá ser ressarcido, no valor a ser definido abaixo, devendo ser incluído no edital do leilão uma cláusula impondo ao vencedor da licitação a obrigação de efetuar o ressarcimento dos valores relativos à elaboração dos projetos, levantamentos, investigações e estudos utilizados na licitação.

219. Ademais, conforme determinação TCU do Acórdão 3.661/2013, foi incluído o valor de ressarcimento do EVTEA no fluxo de caixa do projeto.

220. 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 EVTEA's elaborados no âmbito da Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários - PAP, precificado em março de 2013, o qual 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, fevereiro de 2018, totalizando R$438.005,05.

221. O estudo original de 2012 foi atualizado no âmbito do Pregão Eletrônico nº 014/2017, que objetivou a contratação de empresa especializada na atualização do EVTEA, no valor global final de R$329.000,00, com data base de maio de 2017.

222. Atualizou-se este valor para a data base do presente estudo, isto é fevereiro de 2018, utilizando-se o índice IPC-A, acumulado em 2,13% para o período, chegando-se ao valor de R$336.002,11.

223. Contudo, considerando-se a necessidade de atualizações e de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo, 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 28,64%. Aplicando-se esse percentual ao valor do estudo atualizado chega-se ao montante de R$96.231,00.

224. Adicionalmente, foi acrescido o ressarcimento da Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de R$288.530,39, 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: fev/2018

Objeto: **Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental da Área SUA05, no Porto de Suape-PE.**

Descrição:
Porto: Suape (PE)
Área: SUA05
Perfil de carga: Carga Conteinerizada
Tipo de carga: Carga Conteinerizada
Porte do terminal: 500.000TEUs/ano
Jurisdição: Porto de Suape

Prazo de execução: 38 Dias corridos

Descrição		Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Nº HxH/Mês (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%	1,3	45,8	22.990,00	5.977,40
Assessor Coordenador		1	100,0%	1,3	228,8	17.242,50	22.415,25
Assessor Técnico I				1,3		15.518,25	
Assessor Técnico II		1	10,0%	1,3	22,9	13.218,25	1.718,50
Assessor Técnico III				1,3		10.920,25	
Assessor Técnico IV		1	100,0%	1,3	228,8	9.196,00	11.954,80
PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA							
Gerente		1	20,0%	1,3	45,8	22.990,00	5.977,40
Assessor Coordenador				1,3		17.242,50	
Assessor Técnico I		1	20,0%	1,3	45,8	15.518,25	4.034,75
Assessor Técnico II		1	100,0%	1,3	228,8	13.218,25	17.165,09
Assessor Técnico III		1	100,0%	1,3	228,8	10.920,25	14.186,33
Assessor Técnico IV		1	5,0%	1,3	11,4	9.196,00	597,74
PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL							
Gerente		1	20,0%	1,3	45,8	22.990,00	5.977,40
Assessor Coordenador		1	10,0%	1,3	22,9	17.242,50	2.241,53
Assessor Técnico I				1,3		15.518,25	
Assessor Técnico II		1	33,0%	1,3	75,5	13.218,25	5.671,06
Assessor Técnico III		2	33,0%	1,3	151,0	10.920,25	9.369,27
Assessor Técnico IV				1,3		9.196,00	
PESSOAL - SUPORTE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO							
Assistente I		1	10,0%	1,3	22,9	8.046,50	1.046,05
Assistente II		1	10,0%	1,3	22,9	5.747,50	747,18
Estagiário		1	10,0%	1,3	22,9	477,00	62,01
		Subtotal A					**109.177,00**
B) ENCARGOS SOCIAIS	66,16% de A	**Subtotal B**					**72.228,20**
C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS	30,00% de A	**Subtotal C**					**32.751,60**
SUBTOTAL		**A+B+C**					**214.161,80**
D) DESPESAS GERAIS		Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Qtd.Mês (4) = (1x2x3)	Preço Unitário (R$/Mês) (5)	Preço Total (R$) (6)=(4x5)
D.1) Imóveis Escritório		1	100,00%	1,3	1,3	1.726,54	2.244,50
D.2) Mobiliário De escritório		1	100,00%	1,3	1,3	742,55	965,32
D.3) Passagens		1				1.649,33	1.649,33
D.4) Estadias e Deslocamentos		1				1.688,49	1.688,49
D.5) Serviços Gráficos		1				208,00	208,00
		Subtotal D					**6.760,64**
SUBTOTAL		**A+B+C+D**					**220.902,44**
E) LUCRO	12,00% de (A+B+C+D)	**Subtotal E**					**26.508,29**
F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQN	16,62% de (A+B+C+D+E)	**Subtotal F**					**41.119,66**
H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F)							**288.530,39**

Tabela 13: Composição Ressarcimento EPL SUA05.
Fonte: EPL2018 - EVTEA

225. Ressalte-se a necessidade de ressarcimento para duas empresas, SUAPE e EPL, fazendo-se necessário prever o correto direcionamento desses ressarcimentos através do Edital.

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

227. Ressalta-se, ainda, que o valor carreado para o edital de licitação, contendo data base em 02/2018, é valido pelo período de 1 ano após a publicação do Edital.

228. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área **SUA05** totaliza R$384.761,39.

XII. DA ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO SETOR PORTUÁRIO

229. 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.

230. Desse modo, no estudo são 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.

231. Nesse contexto, a Empresa de Planejamento e Logística - EPL foi instada pelo Governo Federal a realizar a revisão dos estudos originais elaborados pela EBP para o **SUA05**.

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

- Atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas;
- Atualização da situação atual da área, como dimensão da área, layout, tipo de carga, acessos, inventários de bens existentes, operação etc.;
- Atualização das premissas operacionais do estudo, como demanda, preços, custos, investimentos, capacidade, câmbio, impostos, valor de arrendamento, licenciamento ambiental etc.;
- 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
- Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

233. 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:

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de Portos Organizados
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017;	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP/2017 (ano base 2016);	Planejamento setorial
Plano Mestre do Complexo Portuário de Suape, dados preliminares (2018)	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Suape (2010).	Planejamento local
Regulamento de Exploração do Porto de Suape– REP	Planejamento local

Tabela 14: Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em Portos Organizados. Fonte: EVTEA SUA05 EPL-2018

XIII. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

234. 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 II), apresentada ao Tribunal de Contas da União em resposta à determinação 9.1.19 do Acórdão nº 3.661/2013.

235. No caso do **SUA05** a prancha média geral, que corresponde à relação média de carga movimentada pelo período total de atracação, foi calculada em aproximadamente **60 unidades por hora**, considerando a consignação média observada em 2017 de 538 unidades por navio (maior no período 2012-2017), a previsão de 2 horas de tempo não operacional por atracação (tempo médio para início de operação e tempo médio para desatracar) e prancha operacional de 80 unidades por hora. Para isso faz-se necessário a imposição de instalação de no mínimo 3 portêineres por berço a **ser estabelecida como obrigação contratual**.

XIV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

XIV.1 Terminais com Valor Presente Líquido positivo

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

237. 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 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

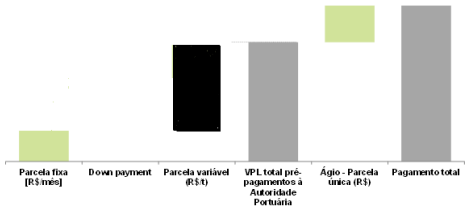

Figura 08 - Pagamentos pela exploração do arrendamento - (obs.: figura ilustrativa e fora de escala)

XIV.2 Terminais com Valor Líquido negativo ou marginalmente positivo

238. Para o pagamento do valor de arrendamento de terminais com viabilidade negativa ou marginalmente positivos 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).

239. 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 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

240. Destaca-se que o estudo em questão enquadra-se na primeira hipótese, possuindo VPL positivo, tendo sido assim estabelecido a divisão do VLP em valores de arrendamento sendo 70% para arrendamento variável e 30% para fixo.

XV. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO

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

242. Geralmente, no começo de suas atividades operacionais, as companhias ainda não detêm uma carteira de clientes suficientemente grande para cobrir os custos e despesas inerentes ao negócio. Nesse ponto, os investimentos dos proprietários, integralizados como capital social, são vitais para a manutenção e a efetivação das operações.

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

244. Esse motivo, qual seja, a exigência de capital social mínimo e, consequentemente, de sua total integralização após a celebração do contrato, torna-se ainda mais relevante e pertinente quando os serviços são estabelecidos através de políticas públicas, precedidos de licitação.

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

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

XVI. ALTERAÇÃO DO ALPHA PARA CÁLCULO DA MOVIMENTAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA - MME DO TERMINAL

247. O estudo original não apresentou cálculo da Movimentação Mínima Exigida (MME).

248. Para calcular, foram utilizados dados de importação e exportação do Sistema de Análises das Informações de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - AliceWeb. No caso de indisponibilidade de dados, seja pela não existência de uma determinada carga em um determinado porto ou pela preponderância da cabotagem em determinado tipo de operação, foi considerado como proxy alguma carga com características similar.

249. A nova metodologia, introduzida no Manual de Análise de EVTEA's da ANTAQ, utiliza a projeção de demanda macro nos três cenários estabelecidos tendencial, otimista e pessimista. A partir dos dados projetados de demanda em diferentes cenários, calcula-se uma banda de variação, denominada fator α (alpha), conforme metodologia abaixo:

- Passo 1: Calcular o desvio padrão do universo amostral de demanda para os três cenários, no período analisado;
- Passo 2: Calcular a média aritmética simples dos valores de todo o universo amostral da demanda para os três cenários, no período analisado;
- Passo 3: Calcular o percentual do desvio padrão do "passo 1" em relação à média do "passo 2";
- Passo 4: Aplicar o percentual do "passo 3" sobre cenário tendencial (base), como redutor. Isto definirá a série de MME para o contrato.

250. Destaca-se que foi atualizado o *alpha* de 55,98% para o cálculo de banda de variação a ser aplicada para a Movimentação Mínima Exigida – MME, a qual foi estabelecida na tabela abaixo para o **SUA05**.

CENÁRIO	2020	2025	2030	2035	2044
Tendencial	493.055	536.939	585.670	668.881	828.569
Pessimista	490.178	528.539	570.675	644.996	783.739
Otimista	618.117	1.042.704	1.529.785	1.869.038	2.060.068
Média	**926.942**				
Desvio Padrão	**518.884**				
α (alpha)	**55,98%**				

Tabela 15: banda de variação α (alpha) para a área SUA05.
Fonte: EPL-2018

251. Em razão da alta volatilidade apresentada pela projeção demanda, com enfoque no cenário otimista, optou-se por adotar um teto para a variável alpha, com base na metodologia exposta na Nota Técnica nº 17/2017-GPP da ANTAQ, que define o teto de **25%** de variação para estabelecimento da Movimentação Mínima Exigida - MME. Desta forma, aplicou-se 25% como redutor em cima da movimentação prevista no terminal no cenário tendencial para determinar a MME.

252. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se o mesmo à série de projeção de demanda micro para o arrendamento portuário. De acordo com as premissas adotadas, a MME para a área de arrendamento **SUA05** está exposta na tabela a seguir.

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha) 25%
2020	0	0
2021	0	0
2022	0	0
2023	101.785	76.339
2024	173.148	129.861
2025	227.028	170.271
2026	270.035	202.527
2027	305.693	229.270
2028	311.039	233.279
2029	316.501	237.376
2030	321.965	241.474
2031	330.941	248.206
2032	340.141	255.106
2033	349.131	261.848
2034	358.359	268.769
2035	367.710	275.782
2036	377.246	282.934
2037	386.790	290.092
2038	396.367	297.275
2039	405.812	304.359
2040	415.515	311.637
2041	425.303	318.977
2042	435.310	326.483
2043	445.549	334.162
2044	455.496	341.622

Tabela 16: Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento SUA05
Fonte: EPL-2018

XVII. DA DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 8,03%

253. 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 52/2017/STN/SEAE/MF,** de 23/11/2017 (Anexo III).

XVIII. DA JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

254. O estudo ambiental preliminar visa subsidiar a avaliação dos aspectos ambientais relevantes associados ao desenvolvimento das atividades portuárias no âmbito do arrendamento. A avaliação é realizada com base na legislação ambiental aplicável e na situação da área abrangendo os seguintes tópicos:

- Descrição da Área de Arrendamento;
- Licenciamento Ambiental;
- Definição do Estudo Ambiental Necessário ao Licenciamento;
- Análise Documental;
- Avaliação dos Potenciais Passivos Ambientais;
- Identificação dos Principais Impactos Ambientais;
- Proposição de Programas Ambientais; e
- Estimativa dos Custos Ambientais.

255. Com base nesta avaliação, bem como na proposta de projeto de ocupação da área e na legislação vigente, será previsto o processo de

licenciamento ambiental para o empreendimento e a proposição de medidas de controle e gerenciamento ambiental ou, quando pertinente, medidas compensatórias a serem adotadas pelo futuro arrendatário.

256. A partir da conclusão das análises e proposição de soluções advindas do diagnóstico da área de interesse, foi realizada a estimativa dos custos associados ao processo de licenciamento e à gestão ambiental.

257. O terreno em que se pretende implantar o empreendimento é formado por um antigo bota-fora, com material predominantemente arenoso, de fácil drenagem, pobre em matérias orgânica e, consequentemente, de difícil estabelecimento de vegetação. Apesar disso, existem populações de plantas adaptadas e tolerantes às condições do terreno, formando um ambiente vegetado de campo aberto com cobertura herbácea. No ambiente, além das herbáceas, foram identificadas 36 arvoretas, ainda jovens, de quatro espécies, sendo 22 casuarinas (*Casuarina equisetifolia*), 12 leucenas (*Leucaena leucocephala*), 01 azeitona (*Syzygium cumini*) e uma arvoreta cuja espécie não foi identificada. Todas as espécies encontradas são exóticas invasoras.

258. Todo o procedimento de licenciamento ambiental do porto de Suape foi realizado pela Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH. O Complexo Portuário de Suape possui a Licença de Operação (LO) nº 051605002289-8, vigente até 20/06/2021, o qual autoriza a operação e o gerenciamento do Complexo Industrial Portuário. As condicionantes e controles ambientais estabelecidos na LO são aplicados a todas as áreas públicas do Porto, como é o caso do terminal **SUA05.**

259. Atualmente, a área de arrendamento **SUA05** está incluída nos seguintes programas executados pelo Porto:

- Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS e Inventário de Resíduos;
- Programa de Educação Ambiental;
- Programa de Controle de Pragas e Vetores;
- Programa de Monitoramento da Qualidade da Água Potável;
- Programa de Monitoramento de Ruído Ambiental;
- Plano de Gerenciamento de Risco (PGR);
- Plano de Atendimento à Emergência (PAE);
- Plano de Emergência Individual (PEI).

260. Para o **SUA05** a Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH emitiu a Licença Prévia (LP) nº 19.16.09.004071-2, vigente até 07/10/2018, que indica viabilidade para sua implantação, com área de 320.000m².

261. Ressalta-se que a retroárea atual a ser utilizada para a implantação do empreendimento é menor do que a definida na LP e encontra-se inserida nesta.

262. Foi emitida a Licença de Instalação (LI) nº 01.15.05.002231-2, vigente até 11/05/2019, que autoriza a implantação do 6º e 7º berços de atracação (cais 6 e 7), bem como a Autorização nº 04.17.09.003229-1 da dragagem dos berços 06 e 07, vigente até 21/09/2018, com volume total previsto de 3.918.729,25 m^3 de areia, silte e argila, sendo 1.567.516,90m^3 de areia destinada a aterro hidráulico e 2.351.275,35m^3 de material fino que foi destinado ao bota-fora oceânico.

263. Com relação à área **SUA05**, verificou-se que a área do terminal não possui passivos ambientais declarados.

XIX. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

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

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

> "Art. 14. A celebração do contrato de concessão ou arrendamento e a expedição de autorização serão precedidas de:
>
> I - consulta à autoridade aduaneira;
>
> II - consulta ao respectivo Poder Público municipal; e
>
> III - emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento." (grifo do autor)

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

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

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

XX . DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

268. Uma vez que a comissão de licitação vem sendo formada na Agência Reguladora e que todas as comunicações dirigidas às empresas são feitas, por padrão, pela ANTAQ, o Ofício nº 214/2017/AECI, de 01/11/2017, encaminhado à Agência sugeriu *"que a ANTAQ adote como procedimento padrão, o envio dos comunicados relevantes ao TCU até um dia antes da realização dos leilões de outorgas"*.

XI . DAS LIMITAÇÕES À PARTICIPAÇÃO NO LEILÃO

269. Em alinhamento entre o Poder Concedente e Suape entendeu-se pelo incentivo a um segundo *player* operando conteinêres no Porto de Suape com o objetivo de ampliação da concorrência no segmento, dessa forma, caso a atual empresa detentora do contrato do TECON I, através de sua participação direta ou em consórcio no leilão, se sagre vencedora da área **SUA05,** deve-se prever em edital que a opção pela rescisão de seu contrato vigente , de modo a evitar que um único operador seja titular de dois contratos de áreas para movimentação de contêineres no Porto de Suape.

XXII. CONCLUSÃO

270. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem 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.

271. 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.

272. Dessa forma solicitamos a remessa deste Ato Justificatório para o Secretário Nacional de Portos, com recomendação de aprovação por parte desta CGMO**,** para que em caso de concordância seja enviado a Secretaria Executiva deste Ministério para aprovação.

À consideração superior.

[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: <http://jus.com.br/revista/texto/18332>. Acesso em: 18 maio 2013.

[2] Há uma qu arta vertente prevista, a concessão de portos públicos.

[3] Agência Nacional de Transportes Aquaviários (http://web.antaq.gov.br/Anuario/).

[4] Publicação PIANC Report nº 135/2014 – *Design Principles For Small And Medium Marine Container Terminals.*

[5] Terminais da Embraport (atual DP World Santos), Santos Brasil (Tecon Santos) e Brasil Terminal Portuário – BTP.

[6] Lei 10.233/2001, Artigo 20º, inciso II, a).

Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto**, **Coordenador-Geral de Modelagem de Outorgas**, em 20/06/2018, às 18:10, 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 **0982284** e o código CRC **99C5A704**.