



## MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

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

Nota Informativa nº 9/2019/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA

Brasília, 23 de março de 2019

Referência: Processo nº 50000.044050/2017-23

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa Avançar Parcerias do Governo Federal;  
Licitação da área STS20 no Porto Organizado de Santos/SP****SUMÁRIO**

- I - **Objeto;**
- II - **Introdução;**
- III - **Cumprimento dos Requisitos Legais Para Licitações do PAP;**
- IV - **Características Gerais do Empreendimento;**
- V - **Justificativa do Parcelamento de Outorga e do Percentual de Garantia de Execução;**
- VI - **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 Utilizados e Sua Fundamentação;**
- VII.3 **Composição da Receita Média Unitária;**
- VIII - **Justificativas em Relação ao Estabelecimento de Preço Teto;**
- IX - **Demonstração da Incorporação nos Evteas de Modelos que Expressam e Estimulam a Concorrência Inter e Intraportos;**
- IX.1 **Consideração dos cenários competitivos nos Evteas;**
- IX.2 **Construção do modelo de demanda macro e competição;**
- IX.3 **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 - **Valor de Pagamento dos Custos Referentes ao Leilão;**
- XIII - **Adequação dos Estudos aos Instrumentos de Planejamento de Setor Portuário;**
- XIV - **Definição de Parâmetros de Desempenho;**
- XV - **Forma de Pagamento pela Exploração do Arrendamento;**
- XVI.1 **Terminais com VPL Positivo;**
- XVI.2 **Terminais com VPL Negativo ou Marginalmente Positivo;**
- XVI - **Capital Social Mínimo;**
- XVII - **Definição de *Alpha* para Cálculo de MME;**
- XVIII - **Definição da Taxa Interna de Retorno Referencial em 9,38%;**
- XIX - **Justificativa para os Parâmetros Ambientais;**
- XX - **Obtenção do Termo de Referência Ambiental;**
- XXI - **Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas;**
- XXII - **Conclusão.**

**I. OBJETO**

1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura da licitação de área situada no Porto de Santos/SP, denominada **STS20**, destinada à movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais, em especial fertilizantes e sal, no Complexo Portuário de Santos, localizado na região de Outeirinhos no âmbito do planejamento do Governo Federal.

**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, calçadas 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 virtude da solicitação feita pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos - SPPI, por meio do Ofício 174/2018/SPPI, de 23/10/2018, para a atualização do cálculo do custo médio ponderado do capital (do inglês WACC), o Ministério da Fazenda, por intermédio da Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF, de 30/10/2018, atualizou o valor da taxa de desconto para 9,38%. Ressalta-se que este valor está sendo utilizado como balizador nos estudos presentes, embora os estudos aprovados pelo Tribunal de Contas da União -TCU, vislumbrem uma taxa de diferente vigente à época. Nesse sentido, será encaminhada comunicação ao TCU, concomitantemente ao

prosseguimento regular deste processo, a fim de que seja elucidado se haverá necessidade de reanálise da Corte de Contas em virtude de tal alteração assim como de outras atualizações descritas ao longo desta Ato Justificatório.

11. No que se refere ao prazo do contrato de 25 anos 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. 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 de Projeto Executivo a ser aprovado pela Autoridade Portuária, a partir do PBI - Plano Básico de Implantação analisado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária previamente ao projeto executivo e à execução das obras.
13. 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.
14. Com o fito de prover maiores informações aos interessados na área, a fim de que suas propostas sejam as mais aderente à realidade, na Seção do Edital que trata da Visita Técnica, deve ser incluída a possibilidade de realização de estudos e observações mais criteriosos, tais como batimetrias, sondagens do solo, dentre outros.

### III. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA AS LICITAÇÕES DO PAP

15. 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".
16. 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.
17. 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.
18. 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), dispoendo 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.
19. 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 apoiar essas atividades.
20. 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.
21. 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.
22. 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 às quais havia sinalização de interesse.
23. 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](http://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).
  24. 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*.
  25. 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.
  26. 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.
  27. 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.

28. 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 prioridade dada pelo Governo para a melhoria das soluções logísticas em direção ao Arco Norte brasileiro, principalmente no que se refere aos granéis vegetais.
29. 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.
30. 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.
31. 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”.
32. O **STS20** fez parte do chamado Bloco 1, 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.
33. Ressalta-se ainda que após a realização do Leilão nº 06/2018, o qual objetivou licitar a área sobredita, e restou sem propostas, foram realizadas alterações marginais nos estudos examinados pelo TCU, a fim de republicar o edital de licitação. As alterações serão evidenciadas ao longo deste ato, e serão comunicadas ao TCU através dos encaminhamentos posteriores à este Ato Justificatório.

#### IV. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO STS20

34. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **STS20**, localizado no Porto Organizado de Santos/SP, gerido pela Companhia Docas do Estado de São Paulo, vinculada ao Ministério Infraestrutura.
35. A área do arrendamento é destinada à movimentação de granéis sólidos minerais, mais especificamente fertilizantes e sal, podendo movimentar outros produtos, tais como: sais, sulfatos, carbonatos, entre outros.
36. A área de arrendamento **STS20**, conforme Figura 01 abaixo, é caracterizada como uma instalação que compreende três armazéns: os armazéns XII e XVII e o armazém de sal (T-8), interligados por esteiras ao cais com acessos prioritários aos berços 22 e 23, totalizando 29.278,04 m<sup>2</sup>, incluindo uma área externa onde está instalada uma balança rodoviária com estruturas de alvenaria, localizada ao lado do armazém XII, utilizada para controle de pesagem e expedição de caminhões.

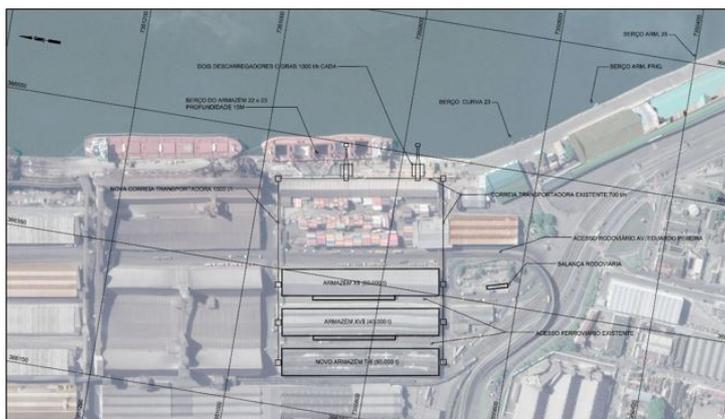


Figura 01 - Área de arrendamento STS20, Outeirinhos - Porto de Santos  
Fonte: EVTEA - EPL 2019.

37. Os equipamentos utilizados na operação são reversíveis, e serão disponibilizados ao vencedor do certame licitatório, que poderá utilizá-los ou substituí-los, de acordo com a solução de engenharia que vier a ser adotada.
38. O acesso ao terminal se dá por meio rodoviário através da Av. Eduardo Pereira. Apesar de existir um acesso ferroviário o mesmo não é utilizado atualmente, sendo uma opção caso o novo arrendatário queira utilizá-lo.
39. Por meio da Audiência Pública nº 03/2013 -ANTAQ, o processo referente a licitação da área **STS20** foi submetida à Consulta e Audiência Públicas, com vistas ao aprimoramento das minutas de edital e contrato de arrendamento, bem como dos documentos técnicos. Após as contribuições, foram procedidas as análises pertinentes sendo acatadas algumas sugestões e procedidas as alterações pertinentes.
40. Dando sequência aos procedimentos licitatórios foi realizado o Leilão nº 06/2018, que restou sem propostas, de modo que foram realizadas algumas modificações, explicitadas neste ato, a fim de republicar o edital de licitação.
41. 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\$ 2.744.695 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 299.334 k
Investimento Total	R\$ 219.524 k
Despesa Operacional Total	R\$ 1.178.724 k
Movimentação Total (t)	54.588 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 776,0 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 5,36
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	9,38%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0
Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)	
TIR após o Imposto	19,36%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 131.207 k

Tabela 02 - Principais resultados do projeto - STS20

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

42. As atualizações realizadas para republicação de edital de licitação foram as seguintes:

- Em cumprimento ao Acórdão n. 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo STS20 para a nova data base 04/2018;
- Alteração do WACC de 8,03% para 9,38%, conforme Nota Técnica Conjunta SEI nº 02/2018/STN/SEPRAC/SEFEL/MF;
- Prazo pré-operacional: STS20 de 1 para 2 anos, de acordo com a nova metodologia utilizada nos estudos recentemente aprovados junto ao TCU;
- Inclusão IPTU: STS20 - R\$ 323.592,00 em atendimento à decisão superveniente do Supremo Tribunal Federal;
- Retirada do *Price Cap* para fertilizantes;
- Manutenção de *Price Cap* para sal;
- Ajustes na movimentação total para 54.588 KMT em função de ajustes no cálculo de *capacity share* considerando o novo armazém TIPLAN.
- Alteração do MME através de aplicação de uma nova metodologia descrita em capítulo próprio;
- Inclusão Redução de Garantia de Execução a partir do 6º ano, de acordo com as novas premissas utilizadas nos estudos recentemente aprovados junto ao TCU; e
- Alteração da distribuição dos valores de arrendamento fixo e variável descrita em capítulo próprio.

43. Ainda no que se refere aos parâmetros de modelagem ressalte-se que o futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para operação, que incluam, no mínimo:

- Obras de demolição do atual Armazém T-8 e construção de novo armazém com capacidade estática mínima de 80.000 toneladas, das quais no mínimo 50.000 toneladas serão destinadas ao armazenamento de sal;
- Obras de reforço do cais público entre os cabeços 221+15m e 223+5m de forma a possibilitar o aprofundamento da totalidade do berço de atracação para profundidade de projeto de -15,0 m (DHN).
- Obras de adequação da estrutura do cais público do Armazém 22/23 para as condições dos equipamentos e de movimentação;
- Dragagem de aprofundamento e derrocamento do berço de atracação do Armazém 22/23;
- Aquisição de equipamentos para descarregamento de navios (dois descarregadores de navios tipo garra – *grab ship unloader*, com capacidade nominal mínima de 1.000 t/h, cada, com dimensões para atender embarcação de projeto tipo *Panamax*, e correspondentes moegas de recepção no cais);
- Desmontagem e alienação do atual sistema de transporte de sal entre o cais e o armazém;
- Aquisição de novo conjunto de equipamentos para transporte de fertilizantes entre o cais e os armazéns (correia transportadora, torre de transferência e balança de fluxo, com capacidade nominal mínima de 1.500 t/h);
- Reaproveitamento do atual sistema de transporte de fertilizante entre o cais e os armazéns para o transporte de sal (capacidade nominal de 700 t/h, mais correspondentes adequações);
- Instalação de mais 2 (duas) balanças rodoviárias; e
- Aquisição de 6 (seis) pás carregadeiras para mover a carga no interior dos armazéns.

44. Os impactos financeiros das revisões estão apontados na tabela abaixo.

	Leilão nº 06/2018	Novo Leilão
Receita Bruta Global	R\$ 3.028.675.000,00	R\$ 2.744.695.000,00
Fluxo de Caixa Global	R\$ 233.792.000,00	R\$ 299.334.000,00
Investimentos	R\$ 219.524.000,00	R\$ 219.524.000,00
Movimentação Total	60,2 MT	54,5 MT
Arrendamento Fixo mês	R\$ 650.600,00	R\$ 776.000,00
Arrendamento Variável (R\$/t)	R\$ 8,75	R\$ 5,36

Tabela 03 - Impactos financeiros da revisão.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

45. 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 Autoridades Portuárias, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários para identificação de possíveis litígios judiciais ou pleitos administrativos que pudessem prejudicar o andamento da licitação. Não foram identificados litígios judiciais ou pleitos administrativos que possam atrapalhar o andamento dos trâmites licitatórios envolvendo a área STS20.

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

46. 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.

47. Em seguida, acerca do parcelamento do pagamento do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, com uma entrada de 25% e sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, esclarece-se ser estratégia adotada, como diretriz do Poder Concedente, assegurada 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.

48. 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.

49. 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.

50. Entretanto, objetivando dar maior atratividade ao certame licitatório e visando não onerar excessivamente o futuro licitante, com altos dispêndios em custos financeiros para a manutenção da garantia de execução, após a execução dos investimentos mínimos e finalizado o pagamento do valor de outorga ofertada em leilão, a garantia deve ser reduzida para valor 1% da estimativa do valor global do contrato.

51. Desse modo, evidencia-se a conveniência de se adotar a metodologia citada de garantia de execução para os contratos de arrendamentos, assim como se justifica o valor e regra determinada para o instituto.

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

52. 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.*

53. 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.

54. O Decreto nº 8.033/2013 vai mais longe e prevê explicitamente em seu art. 9º, inciso VII o maior valor de outorga como critério de licitação.

55. Dessa forma optou-se por adotar o critério de maior valor de outorga para as licitações de até então no âmbito do Programa Avançar Parcerias. Entende-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 possibilitará 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.

56. 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.).

57. 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.

58. 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.

59. 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).

60. 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

61. 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.

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

63. Existe um longo histórico, sobretudo nos países desenvolvidos, de experiências bem e mal sucedidas no tratamento desses objetivos no setor portuário. A referência que melhor consolida essa experiência, mesclando-a com a teoria de forma sólida, e que é utilizada mundialmente como documento base no planejamento portuário, é o *Port Reform Toolkit*, publicado pelo Banco Mundial, e atualmente em sua segunda edição. Trata-se de um documento robusto, com oito módulos que 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.

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

65. 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.

66. 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.

67. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **STS20**, foram primeiramente avaliados aspectos concorrenciais (intraportos e entre portos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

### VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

68. 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.

69. 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.

70. 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<sup>[3]</sup>, bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Se o arrendatário fornecer informações erradas ou imprecisas será multado.

### VII.2 Justificação de preços e tarifas utilizado no STS20 e sua fundamentação

71. 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"

72. A subseção a seguir suporta as premissas e valor do preço a ser praticado pela empresa arrendatária, conforme considerado no estudo de viabilidade do terminal **STS20**.

### VII.3 Composição da receita média unitária

73. As estimativas de preços para os serviços prestados por terminais portuários têm por objetivo remunerar as atividades realizadas, em especial o recebimento, armazenagem e expedição dos produtos movimentados.

74. Os preços no âmbito dos estudos de viabilidade possuem caráter referencial, utilizado como variável de entrada para quantificar as receitas e o valor do empreendimento.

75. O estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação, limitado pelo Preço-Teto, quando for o caso, nos termos do contrato a ser firmado.

76. Na revisão atual para o terminal **STS20** optou-se por modelar um Preço-Teto para operação do sal.

77. A necessidade de inclusão de mecanismo de regulação de preços para as respectivas atividades ocorre razão do terminal **STS20** ser o único operador especializado na movimentação de sal no Complexo Portuário de Santos, caracterizando um possível regime de monopólio. Cabe citar a existência de outros operadores portuários no Complexo, contudo, para as operações de armazenagem de sal só acontecem no terminal **STS20**.

78. Nesse sentido, para fins de avaliação financeira do empreendimento o terminal **STS20** as receitas auferidas são calculadas a partir da aplicação do Preço-Teto (sal) ou do Preço livre (fertilizantes) sobre a movimentação portuária projetada.

79. A tabela a seguir especifica a cesta de serviços considerada para o terminal **STS20**, contendo as seguintes sub-atividades:

Nome da cesta de Serviço	Tomador dos serviços (em geral)	Descrição da cesta de serviços (conforme especificado em contrato)
Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos	Dono da Carga	<p>O Preço da Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos têm por finalidade remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para a expedição rodoviária ou ferroviária, armazenagem pelo período mínimo de 15 (quinze) dias, movimentação no armazém e transferência de desembarque dos navios. Inclui as seguintes subatividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades de preparação para início da operação e término da operação a cargo do operador portuário;</li> <li>• Expedição rodoviária ou ferroviária da carga, conferência de documentos e processamento de informações na saída do Armazenamento;</li> <li>• Pesagens, exceto as requisitadas pelo dono da carga;</li> <li>• Empilhamento e retirada de pilha;</li> <li>• Transporte do costado do navio;</li> <li>• Desembarque da carga (a partir do navio);</li> <li>• Armazenagem da carga por período mínimo de 15 (quinze) dias;</li> <li>• Atendimento a eventuais solicitações de Autoridades para inspeção da carga;</li> <li>• Movimentação interna da carga realizada por iniciativa do operador ou motivada por Autoridades durante o período de armazenagem.</li> </ul>

Tabela 04 – Cesta de serviços incluída no Preço-Teto/Referência do terminal **STS20**.

Fonte: Elaboração própria, dados do PAP – Programa de Arrendamentos Portuários.

80. Conforme já citado, o terminal **STS20** está focado na movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais, especialmente sal e fertilizante.

81. Para estimar a receita média unitária do terminal procedeu-se levantamento de processos de reequilíbrios contratuais de terminais de granéis sólidos minerais analisados e aprovados pela Agência Nacional de Transporte Aquaviários – ANTAQ.

82. Também foram pesquisadas tabelas de preços disponibilizadas por terminais em operação. Contudo, verificou-se que os dados provenientes das análises de reequilíbrios contratuais possuem nível de confiabilidade superior aos valores publicados em tabelas de preços, as quais, na maioria dos casos, representam preços de "balcão", não sendo, portanto, o preço efetivamente praticado pelo mercado.

83. A tabela a seguir sintetiza as informações coletadas em estudos de viabilidade de terminais portuários, contendo os valores originais de cada estudo e o valor atualizado para a data base de abril/2018.

Fonte	Data Base	Valor Original (R\$/t)	Valor atualizado (R\$/t) (1)
EVTEA - Itaqui	Dez./16	R\$ 42,00	R\$ 43,64
EVTEA - Santos (fertilizantes)	Fev./14	R\$ 52,14	R\$ 66,97
EVTEA - Santos (sal)	Fev./14	R\$ 35,91	R\$ 46,13
EVTEA - Paranaguá	Jun./15	R\$ 34,66	R\$ 39,90
BNDES – Porto de Paranaguá	Jun./11	R\$ 28,00	R\$ 41,85
EVTE Santarém (armazenagem)	Mai./12	R\$ 30,00	R\$ 42,78
EVTE Aratu I	Out./12	R\$ 44,55	R\$ 62,22
EVTE Aratu II	Jun./12	R\$ 44,00	R\$ 62,69
EVTE Recife (barrilha)	Jun./11	R\$ 31,00	R\$ 46,34
<b>MÉDIA GERAL</b>		<b>R\$ 38,03</b>	<b>R\$ 50,28</b>

Notas:  
(1) Atualização monetária até 04/2018 pelo IPC-A.  
(2) Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro – Volume II, BNDES (2011). Valores incluem "operação portuária" e "trâmites" para exportação no porto.

Tabela 05: Preços de referência para granel sólido mineral em terminais portuários (em R\$) em abril/2018

Fonte: EVTEA EPL-2019, a partir de dados de re-equilíbrios contratuais

84. O preço médio identificado para o grupo de terminais pesquisados é de **R\$ 50,28 por tonelada** métrica. Neste contexto precisa-se ressaltar que se trata de preço de referência no caso de fertilizantes e de preço máximo no caso de sal, ou seja, nesse caso o preço efetivamente cobrado poderá ser inferior ou igual ao Preço-Teto.

### VIII. JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO ESTABELECIMENTO DE "PREÇO TETO"

85. 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.

86. 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**, em que as firmas apresentem forte poder mercado e a Agência Reguladora possa vislumbrar dificuldades em coibir abusos e garantir a modicidade tarifária.

87. 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. Essa característica pode ser observada no **STS20**, tendo em vista a sua característica de **único** arrendamento com armazenagem de sal no Porto de Santos-SP.

88. Sendo assim, nas hipóteses em que a concorrência apresente imperfeições severas, a modicidade tarifária poderá ser garantida pela fixação de um teto tarifário para corrigir as imperfeições do mercado concorrencial, sendo esse o caso do **STS20**.

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

90. 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 dos serviços fossem devidamente remunerados.

91. 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.

92. Sendo assim, resta claro que apenas quando há certa padronização entre os serviços ofertados e a demanda dos usuários, o que é o caso do **STS20**, é que, validamente, pode se pensar na possibilidade de estipulação de um teto tarifário.

93. 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 feita efetiva precificação de serviços, contrariando a lógica da regulação econômica.

94. 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.

95. 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.

96. No caso do terminal **STS20** em que o futuro arrendatário será o único arrendatário do Porto de Santos para armazenamento e operação do sal, **fez-se necessário estabelecer o teto de preço com objetivo de garantir a modicidade dos mesmos**.

97. Ressalta-se ainda que tomou-se todos os cuidados metodológicos necessários para estabelecimento do preço referência, conforme descrito nos parágrafos 75 a 86.

### VIII.1. Ausência de competidores

98. 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.

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

100. 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.

101. 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.

102. 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 02 e 03.

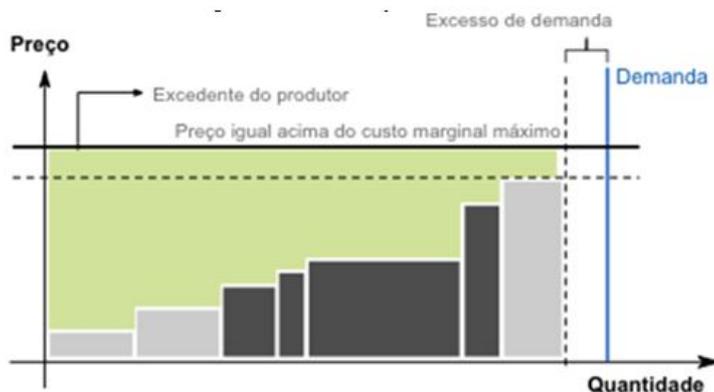


Figura 02: Gráfico Preço X Quantidade

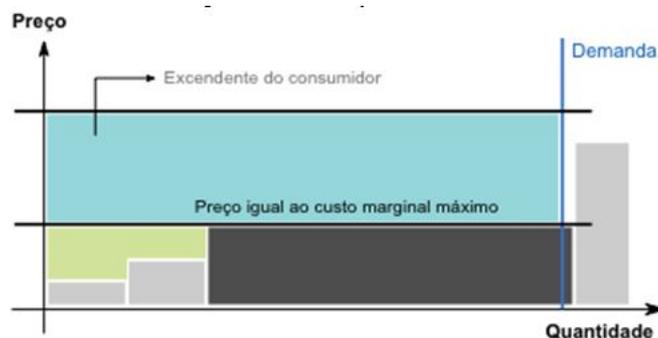


Figura 03: Gráfico Preço X Quantidade

103. A título de exemplo, ressalta-se a expansão da capacidade de granéis líquidos almejada pela etapa atual do Programa Avançar Parcerias, com a licitação de doze novos terminais no Pará, Paraíba, Espírito Santo e Santos.

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

105. Por outro lado, pode-se destacar a introdução de um teto tarifário para a movimentação e armazenagem de sal.

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

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

### VIII.2. Adoção de tratamento discriminatório por todos os participantes do mercado

108. 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.

109. 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.

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

111. 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.

112. 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.

113. 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.

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

115. 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.

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

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

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

[...]

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

117. Essas diretrizes permeiam todas as discussões que resultaram nos estudos a serem apresentados para licitação.

118. 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.

119. Cumpre ressaltar, por fim, no caso dos fertilizantes, 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. Cenário competitivo no terminal

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

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

121. 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;

122. 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.

123. Os arrendamentos promovidos através do Programa Avançar Parcerias 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. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs**

124. 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.

125. 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.

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

127. 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 **STS20**, 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
- Dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018).

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

**IX.2. Construção do modelo de demanda macro e competição**

129. 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.

130. 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.

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

132. 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.

133. 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.

134. 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.

135. A área denominada **STS20** localiza-se no “Complexo Portuário de Santos”, composto pelos arrendamentos portuários dentro do Porto Organizado de Santos e pelos Terminais de Uso Privado (TUPs) localizados na zona de influência do porto.

136. A vocação operacional proposta para o **STS20** mantém aderência com as operações historicamente realizadas na área, que consistem na movimentação de granéis sólidos minerais, com destaque para os fertilizantes e sal marinho. Assim, os volumes estimados destes granéis sólidos foram considerados para o dimensionamento da demanda macro do terminal **STS20**.

137. As movimentações de fertilizantes no Complexo Portuário de Santos são realizadas basicamente na região de Outeirinhos na margem esquerda do canal, especificamente no berço denominado armazém 22 e 23 e nos terminais TERMAG – Terminal Marítimo de Guarujá e TIPLAM – Terminal Integrador Portuário Luiz Antônio Mesquita.

138. Já as movimentações de sal marinho e gema são realizadas nos berços denominados armazém 22/23 no cais público – Outeirinhos e armazém 32/33 no cais público – Macuco.

139. A partir da delimitação dos produtos que serão movimentados no terminal **STS20** busca-se, com base nos dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018), identificar a demanda macro total prevista para o horizonte de projeto, com início no ano de 2020 até o ano de 2044. Posteriormente, a demanda macro identificada será segregada entre os participantes de mercado de forma a calcular a demanda micro para o terminal **STS20**.

140. As informações preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018), para o período entre 2020 a 2044, indicam uma taxa de crescimento médio de 1,77% a.a. para os fertilizantes e 2,34% a.a. para o sal.

141. Após identificar a demanda macro aquaviária no cenário tendencial (base), busca-se a definição dos cenários alternativos de movimentação, denominados cenários otimista e pessimista, os quais são fornecidos pelo Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018).

142. As tabelas a seguir consolidam as projeções de demanda macro de granéis sólidos minerais (fertilizantes e sal), com base nos dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018), em diferentes cenários, as quais serão utilizadas para projetar a demanda micro para cada terminal.

DEMANDA MACRO - FERTILIZANTE			
ANO	Cenário Tendencial (t)	Cenário Pessimista (t)	Cenário Otimista (t)
2020	4.816.986	4.772.278	4.861.694
2021	4.867.398	4.810.903	4.923.893
2022	4.932.493	4.863.746	5.001.241
2023	5.009.306	4.927.791	5.090.820
2024	5.095.955	5.001.107	5.190.803
2025	5.188.911	5.080.166	5.297.656
2026	5.287.766	5.164.521	5.411.011
2027	5.392.261	5.253.877	5.530.645
2028	5.501.158	5.346.987	5.655.328
2029	5.614.233	5.443.601	5.784.864
2030	5.666.963	5.481.277	5.852.649
2031	5.784.634	5.581.326	5.987.942
2032	5.905.162	5.683.528	6.126.795
2033	6.027.923	5.787.262	6.268.584
2034	6.152.707	5.892.306	6.413.108
2035	6.238.716	5.959.671	6.517.760
2036	6.366.745	6.066.623	6.666.867
2037	6.494.924	6.173.057	6.816.790
2038	6.624.603	6.280.254	6.968.952
2039	6.755.149	6.387.599	7.122.699
2040	6.885.786	6.494.353	7.277.220
2041	7.017.367	6.601.315	7.433.420
2042	7.149.085	6.707.720	7.590.450
2043	7.281.063	6.813.679	7.748.447
2044	7.413.241	6.919.134	7.907.348

Tabela 06 - Projeção de movimentação portuária para fertilizantes no Complexo Portuário de Santos em diferentes cenários

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

DEMANDA MACRO - SAL			
ANO	Cenário Tendencial (t)	Cenário Pessimista (t)	Cenário Otimista (t)
2020	1.040.247	1.030.122	1.050.372
2021	1.057.973	1.045.094	1.070.852
2022	1.076.601	1.060.862	1.092.340
2023	1.096.673	1.077.953	1.115.392
2024	1.118.457	1.096.620	1.140.295
2025	1.141.912	1.116.806	1.167.017
2026	1.167.103	1.138.565	1.195.641
2027	1.193.937	1.161.791	1.226.083
2028	1.222.354	1.186.414	1.258.295
2029	1.252.316	1.212.384	1.292.248
2030	1.283.561	1.239.437	1.327.685
2031	1.316.460	1.267.920	1.365.001
2032	1.350.683	1.297.503	1.403.864
2033	1.386.224	1.328.169	1.444.279
2034	1.422.986	1.359.816	1.486.156
2035	1.461.096	1.392.555	1.529.638
2036	1.500.351	1.426.182	1.574.520
2037	1.540.733	1.460.670	1.620.795
2038	1.582.314	1.496.081	1.668.547
2039	1.624.905	1.532.224	1.717.586
2040	1.668.642	1.569.219	1.768.064
2041	1.713.406	1.606.947	1.819.864
2042	1.759.214	1.645.415	1.873.013
2043	1.806.141	1.684.684	1.927.598
2044	1.853.988	1.724.560	1.983.417

Tabela 07 - Cenários de movimentação portuária para Sal no Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

143. A partir das projeções de demanda macro em diferentes cenários, desenvolvidas acima, parte-se para definição da demanda micro para o terminal, a qual é realizada por meio da divisão do total de demanda pelos participantes do mercado, isto é, os terminais que o compõem o Complexo Portuário de Santos e que movimentam granéis sólidos minerais.

144. As previsões do Plano Mestre, conforme exposto na metodologia adotada, apontam previsões genéricas de movimentação de perfis de carga em Complexos Portuários, impossibilitando a identificação da demanda atraída por um terminal específico. Contudo, aponta o comportamento genérico para as cargas até o ano de 2044.

145. A partir do indicativo macro apontado pelo Plano Mestre, busca-se identificar a demanda específica que poderá ser atraída para o terminal **STS20**, por meio de análise concorrencial abrangendo o enfoque interportuário.

### IX.3. Construção do modelo de demanda micro e competição

146. Para estimar a demanda portuária no terminal **STS20** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário de Santos, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial de cada produto (fertilizante e sal) para cada terminal específico.

147. Para estimação da demanda micro faz-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas. Consideram-se em termos de capacidades as infraestruturas de armazenagem, berços de atracação e expedição. Assim, faz-se necessário definir as seguintes informações e premissas:

- Capacidade efetiva das instalações em operação;
- Capacidade estimada das instalações futuras.

#### IX.3.1 Fertilizantes

148. No tocante à definição de capacidade das instalações em operação para movimentação de fertilizantes, parte-se das capacidades estáticas de armazenagem anunciadas e do giro médio de estoque observado.

149. De acordo com as movimentações históricas referentes aos anos de 2011 a 2017, nota-se uma significativa diferença de giro médio de estoque entre as instalações existentes, com destaque para o TERMAG e o TIPLAM. A tabela a seguir mostra os dados de movimentação, a capacidade estática instalada e giro médio observado.

Giro de Estoque	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
STS11	879.677	853.192	1.003.320	953.536	581.033	738.303	869.104
Capacidade Armazenagem	52000	52000	52000	52000	52000	52000	52000
Giro de Estoque	16,92	16,41	19,29	18,34	11,17	14,20	16,71
<b>MÉDIA</b>							<b>16,15</b>
STS20	907192	953960	1196338	1436524	1046563	1219481	1260874
Capacidade Armazenagem	60000	60000	60000	60000	60000	60000	100000
Giro de Estoque	15,12	15,90	19,94	23,94	17,44	20,32	12,61
<b>MÉDIA</b>							<b>17,90</b>
TERMAG (antigo TMG)	1771577	1651250	1642023	1650537	1157744	1806034	2032538
Capacidade Armazenagem	180000	180000	180000	180000	180000	180000	180000
Giro de Estoque	9,84	9,17	9,12	9,17	6,43	10,03	11,29
<b>MÉDIA</b>							<b>9,30</b>
TIPLAM	846.491	590.838	452.283	77.707	184.895	297.261	197.151
Capacidade Armazenagem	120000	120000	120000	120000	120000	120000	120000
Giro de Estoque	7,05	4,92	3,77	0,65	1,54	2,48	1,64
<b>MÉDIA</b>							<b>3,15</b>

Tabela 08 - Giro médio de estoque para os terminais de fertilizantes que compõem o Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

150. Para estimar o giro futuro para o Complexo Portuário de Santos, aplicou-se um coeficiente de aumento de eficiência em, aproximadamente, 10% sobre o melhor desempenho médio observado (17,90 giros por ano), chegando-se ao valor médio estimado de **20 giros anuais**.

151. A partir da definição de giro de estoque médio futuro, é possível calcular a capacidade dinâmica de armazenagem das instalações existentes. Para fins de avaliação da capacidade de cada instalação aplicaram-se as limitações de berço, de acordo com dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018).

152. Para identificação das capacidades estáticas existentes e as limitações de berços no Complexo foram consultadas: informações preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018); a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP); e Contratos de Arrendamentos e de Adesão (TUP's) celebrados entre a União e empresas privadas.

153. A tabela a seguir identifica a capacidade atual estimada para as instalações portuárias que compõem o mercado de fertilizantes no Complexo Portuário de Santos.

Instalação	Capacidade Estática (t)	Giro de Estoque Estimado	Capacidade Dinâmica Armaz. (t)	Limitação de Berço	Capacidade Final (t)	%
STS11	52.000	20	1.040.000	1.100.000	1.040.000	12,13%
STS20 (1)	100.000	20	2.000.000	1.452.000	1.452.000	16,94%
TERMAG (2)	180.000	20	3.600.000	2.480.000	2.480.000	28,93%
TIPLAM (3)	180.000	20	3.600.000	4.450.000	3.600.000	42,00%
<b>TOTAL</b>	<b>452.000</b>	<b>20</b>	<b>10.240.000</b>	<b>9.482.000</b>	<b>8.572.000</b>	<b>100,00%</b>

Notas:  
(1) Considera-se limitação de capacidade de berço da ordem de 1.452.000 t/ano.  
(2) A limitação de berços de 2.480.000 t/ano conforme Plano Mestre (2018).  
(3) Considera-se capacidade incluindo o novo armazém de fertilizantes de 60.000t e o berço 4.

Tabela 09 - Capacidade final das instalações dedicadas à movimentação de fertilizantes no Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

154. Considerando-se a celebração contratual no ano de 2020, os primeiros dois anos destinam-se à obras, regularização de licenças e autorizações do empreendimento pelo novo arrendatário, caracterizado como período pré-operacional.

155. Estima-se a retomada das atividades a partir do terceiro ano (2022), prevendo-se a disponibilização do novo armazém (T-8) em 2022. O novo armazém projetado (T-8) terá capacidade de armazenagem total de 80.000t, das quais 50.000t serão destinadas à movimentação de sal e 30.000t para fertilizantes.

156. Assim, a partir de 2022, a capacidade de armazenagem para fertilizantes sobe para 130.000t estáticas, sendo composta por:

- 60.000t - Armazém XII;
- 40.000t - Armazém XVII; e
- 30.000t - Novo Armazém T-8 (parte).

157. A tabela seguinte apresenta a divisão de mercado para o segmento de fertilizantes, calculado por meio da divisão de capacidades (*capacity share*) existentes e planejadas no Complexo Portuário de Santos.

Instalação	2019		2020		2021		2022	
	Capacidade Dinâmica (t)	%						
STS11 (1)	1.040.000	12,1%	0	0,0%	0	0,0%	1.040.000	10,7%
STS20 (2)	1.452.000	16,9%	0	0,0%	0	0,0%	2.600.000	26,7%
TERMAG	2.480.000	28,9%	2.480.000	40,8%	2.480.000	40,8%	2.480.000	25,5%
TIPLAM	3.600.000	42,0%	3.600.000	59,2%	3.600.000	59,2%	3.600.000	37,0%
<b>TOTAL</b>	<b>8.572.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.080.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.080.000</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.720.000</b>	<b>100,0%</b>

Notas:  
(1) Considera-se interrupção das atividades por 2 anos para obras, regularização de licenças e autorizações após licitação da área.  
(2) Considera-se interrupção das atividades por 2 anos para obras, regularização de licenças e autorizações após licitação da área.

Tabela 10 - Participação de mercado das instalações dedicadas à movimentação de fertilizantes no Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

### IX.3.2 Sal

158. Com relação à definição de capacidade das instalações em operação para movimentação de sal no Complexo Portuário de Santos, de acordo com informações preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018), o terminal **STS20** é a **única instalação** especializada em operações portuárias de movimentação e armazenagem de sal.

159. Destaca-se a existência de operadores portuários que realizam operações de desembarque aquaviário de sal em operações de descarga direta, isto é, diretamente do navio para o caminhão, sem envolver serviços de armazenagem.

160. Segundo histórico de movimentação no Complexo Portuário de Santos, as operações de descarga direta representam cerca de 46,82% do total movimentado para o período 2010 a 2017. O restante das movimentações portuárias de sal foi realizado pelo terminal **STS20**, totalizando 53,18% para o mesmo período, conforme tabela a seguir.

Participação Histórica na Movimentação de Sal e Cloreto de Sódio no Porto de Santos								
Sal e cloreto de sódio puro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
STS20 (Berço: Armazém 22 e 23)	562.842	513.219	474.879	522.083	416.947	441.163	471.878	496.245
Descarga Direta	318.480	441.841	345.200	399.498	486.097	499.210	488.224	475.456
<b>Total</b>	<b>881.322</b>	<b>955.060</b>	<b>820.079</b>	<b>921.581</b>	<b>903.044</b>	<b>940.373</b>	<b>960.102</b>	<b>971.701</b>
<b>Média</b>	<b>63,86%</b>	<b>53,74%</b>	<b>57,91%</b>	<b>56,65%</b>	<b>46,17%</b>	<b>46,91%</b>	<b>49,15%</b>	<b>51,07%</b>
<b>Média Geral STS20</b>								<b>53,18%</b>

Tabela 11 - Participação do terminal STS20 na movimentação de sal do Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

161. Vale destacar que a movimentação de sal do terminal **STS20** possui relação estrita com a navegação de cabotagem, com origem (embarque) no Terminal Salineiro de Areia Branca, localizado no estado do Rio Grande do Norte. A tabela a seguir mostra a participação da cabotagem na movimentação histórica capturada pelo terminal **STS20**.

Santos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produto (SH4): Sal; enxofre; terras e pedras; gesso, cal e cimento									
ARMAZEM 22 e 23									
Cabotagem	478.398	513.219	474.879	451.218	391.813	441.163	471.878	496.245	211.344
Longo Curso	84.444			70.865	25.134				
<b>Total Geral</b>	<b>562.842</b>	<b>513.219</b>	<b>474.879</b>	<b>522.083</b>	<b>416.947</b>	<b>441.163</b>	<b>471.878</b>	<b>496.245</b>	<b>211.344</b>
% Cabotagem	85,00%	100,00%	100,00%	86,43%	93,97%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tabela 12 - Participação do terminal STS20 na movimentação de sal do Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019

162. Diante disso, para estimar a participação futura do terminal **STS20** no Complexo Portuário de Santos, utilizaram-se como parâmetro os volumes projetados de navegação de cabotagem para sal (marinho), os quais, segundo dados de projeção de demanda, representam em média **52,45%** do total de sal previsto para o Complexo.

163. Conforme demonstrada a necessidade do terminal **STS20** para recepção do sal oriundo do Terminal de Areia Branca, que também faz parte do rol de áreas a terem seus estudos atualizados para licitação, considera-se primordial garantir, conforme previsto nos estudos originais EBP, que o **STS20** tenha sua vocação para movimentação de sal marinho. Essa vocação será contemplada através de adoção de MME para sal marinho conforme descrito no parágrafo 228 deste Ato Justificatório.

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

164. 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.

165. 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.

166. 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;

167. 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.

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

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

- 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.

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

171. 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.

172. 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.

173. 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.

174. 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.

175. Em março de 2017, encontra-se um exemplo de sucesso da dinâmica indicada. O Leilão ANTAQ nº. 07/2016 para o arrendamento da área STM04, localizada no Porto Organizado de Santarém/PA, proporcionou, na fase à viva-voz, 28 (vinte e oito) lances. Considerando o valor da proposta inicial, houve um ganho de 62% (ágio em viva-voz) para o valor de outorga, a partir do avanço durante a disputa, indicado na tabela abaixo:

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 13 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: EPL 2018, com base nos dados do Projeto-Crescer e da ANTAQ.

176. Destaca-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.

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

178. 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.

179. A medida, também autorizada por meio do art. 14 do Decreto Federal nº. 8.033, de 27 de junho de 2013, imprime maior eficiência no curso do processo licitatório, uma vez que concentra em uma única fase a análise de todos os recursos relacionados a fase de classificação e habilitação.

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

180. 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.

181. 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.

182. 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

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

184. 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, abril de 2018.

185. A partir do valor teto atualizado no montante de R\$ 439.357,95 (04/2018), aplica-se a nota atribuída pela comissão mista designada para avaliação e seleção dos estudos técnicos, cuja avaliação se deu no âmbito da Nota Técnica 05/2013/CMSA, da lavra da Comissão Mista SEP/ANTAQ, com avaliação para o EVTEA referente à área **STS20**, totalizando 88,1% de aceitação.

186. Contudo, considerando-se a obsolescência do estudo, bem como a necessidade de incorporação de determinações do TCU e de normas supervenientes, procedeu-se uma nova avaliação sobre a parcela efetivamente aproveitada do estudo original, nos moldes estabelecidos pela Portaria nº 38 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP. De acordo com os resultados obtidos, o percentual aproveitado no estudo atualizado é de 43,89%.

187. Aplicando-se esse percentual de 43,89% (nota de reavaliação do EVTEA) ao valor “teto” atualizado definido em R\$ 439.357,95 chega-se ao montante de **R\$ 169.932,47**.

188. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de **R\$196.485,95**, de acordo com o método interno de precificação, que considerada o somatório de esforços alocado na elaboração dos serviços, conforme memória de cálculo a seguir.

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL TOTAL						
MÊS-BASE: abril/2018						
Objeto: Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico e Ambiental da Área STS20, no Porto de Santos-SP.						
Descrição:						
Porto: Santos (SP)						
Área: STS20						
Perfil de carga: Granel sólido						
Tipo de carga: Saco e frântanos						
Ponte do terminal: 3 milhões toneladas						
Jurisdição: Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP						
Prazo de execução: 28 Dias corridos						
Descrição	Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Nº Hh/Mês (4) = (1x2x3)/176	Preço Unitário (R\$/Mês) (5)	Preço Total (R\$) (6) = (4 x 5)/176
<b>A) EQUIPE TÉCNICA</b>						
<b>PESSOAL - EQUIPE TÉCNICA</b>						
Gerente	1	25,0%	0,9	39,6	22.990,00	5.172,75
Assessor/Coordenador	1	100,0%	0,9	158,4	17.242,50	15.518,25
Assessor Técnico I					15.518,25	
Assessor Técnico II	1	10,0%	0,9	15,8	13.219,25	1.189,73
Assessor Técnico III					10.920,25	
Assessor Técnico IV	1	100,0%	0,9	158,4	9.196,00	8.276,40
<b>PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA</b>						
Gerente	1	25,0%	0,9	39,6	22.990,00	5.172,75
Assessor/Coordenador					17.242,50	
Assessor Técnico I	1	20,0%	0,9	31,7	2.793,29	
Assessor Técnico II	1	100,0%	0,9	158,4	13.219,25	11.897,33
Assessor Técnico III	1	100,0%	0,9	158,4	10.920,25	9.828,23
Assessor Técnico IV	1	5,0%	0,9	7,9	9.196,00	413,82
<b>PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL</b>						
Gerente	1	10,0%	0,9	15,8	22.990,00	2.069,10
Assessor/Coordenador	1	10,0%	0,9	15,8	17.242,50	1.551,83
Assessor Técnico I					15.518,25	
Assessor Técnico II	1	33,0%	0,9	52,3	13.219,25	3.926,12
Assessor Técnico III	2	33,0%	0,9	104,5	10.920,25	6.486,63
Assessor Técnico IV					9.196,00	
<b>PESSOAL - SUPORTE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO</b>						
Assistente I	1	10,0%	0,9	15,8	8.046,50	724,19
Assistente II	1	10,0%	0,9	15,8	5.747,50	517,28
Estagiário	1	10,0%	0,9	15,8	477,00	42,93
<b>Subtotal A</b>						<b>75.580,63</b>
<b>B) ENCARGOS SOCIAIS</b> 55,77% de A						<b>Subtotal B</b> 40.466,19
<b>C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS</b> 30,00% de A						<b>Subtotal C</b> 22.674,19
<b>SUBTOTAL</b> A+B+C						<b>148.720,01</b>
<b>D) DESPESAS GERAIS</b>						
D.1) Imóveis						
Escritório	1	100,00%	0,9	0,9	1.726,54	1.553,89
D.2) Mobiliário						
De escritório	1	100,00%	0,9	0,9	742,55	668,30
D.3) Passagens	1				5.151,62	5.151,62
D.4) Estádias e Deslocamentos	1				4.164,05	4.164,05
D.5) Serviços Gráficos	1				203,00	203,00
<b>Subtotal D</b>						<b>11.740,86</b>
<b>SUBTOTAL</b> A+B+C+D						<b>160.460,87</b>
<b>E) LUCRO</b> 5,00% de (A+B+C+D)						<b>Subtotal E</b> 8.023,04
<b>F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQN</b> 16,62% de (A+B+C+D+E)						<b>Subtotal F</b> 26.002,03
<b>H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F)</b>						<b>196.485,95</b>

Obs.: Foram utilizadas as referências da "Tabela de Preços de Consultoria do DNT", mês jun-2018, para estimativa dos itens de encargos sociais, custo administrativo, imóveis para a escritório e mobilização de escritório.

Tabela 14: Composição Ressarcimento EPL STS20.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

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

190. 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.

191. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 04/2018, é válido pelo período de 1 ano após a publicação do Edital.

192. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área **STS20** totaliza **R\$ 366.418,42**.

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

193. Conforme determinação do TCU, foi incluído na modelagem econômico-financeira o custo da realização do leilão. Para esse leilão opta-se pela realização na bolsa de valores oficial do Brasil, B3 em São Paulo.

194. Destaca-se que o pagamento do valor consta como obrigação contratual do vencedor do certame a ser comprovado antes da assinatura do contrato.

195. O valor de remuneração de R\$ 247.855,00 à B3 foi definido com base em contrato firmado com a ANTAQ.

## XIII. ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO SETOR PORTUÁRIO

196. 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.

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

198. 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 **STS20**.

199. 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.

200. 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:

INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016	Regulamento de 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 - PNL/2017 (ano base 2016)	Planejamento setorial
Dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018)	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ do Porto de Santos, publicado em 2006	Planejamento local

Tabela 15: Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em Portos Organizados.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

#### XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

201. 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. 3661/2013.

202. O desempenho operacional do **STS20** destinado à movimentação de granéis sólidos minerais foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- **Consignação Média:** A média desse indicador para fertilizantes é de 17.825 toneladas por navio e de 28.406 toneladas para o sal. Nota-se que desde 2013 a consignação média das embarcações de sal aumentou consideravelmente (45,9%), enquanto a consignação média dos fertilizantes aumentou apenas 18,7% no mesmo período.
- **Taxa de Ocupação de Berço:** Partindo da premissa que os berços dos armazéns 22/23 formam um único berço e de utilização aceitável dos berços de 60% de ocupação, a média histórica observada encontra-se fortemente acima deste valor. Combinados, os berços 22/23 possuem uma taxa média de ocupação de 84,5%, criando longas filas de navios a serem atendidos.
- **Prancha Média:** Com as melhorias de desembarque propostas pelo EVTEA estima-se que a produtividade conseguirá alcançar o patamar de produtividade média ponderada de 960 toneladas/hora para fertilizantes e 630 toneladas/hora para o sal no berço armazém 22/23.
- **Nível de Serviço:** A média 2013-2017 do período de espera foi calculada em 283,6% para os fertilizantes e em 84,2% para o sal. O ano de 2017 apresentou um dado muito acima da média, com tempo médio para atracar de 234,9 horas no caso de fertilizantes. Trata-se de uma informação que ressalta a necessidade de aperfeiçoar as operações deste tipo de carga no cais de Outeirinhos.
- **Movimentação Mínima Exigida - MME:** Conforme citado nos parágrafos 219 a 228.

#### XV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

##### XV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

203. 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.

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

205. Nas licitações anteriores optou pelo estabelecimento do percentual de 30% para parcela fixa, e 70% para parcela variável, com o objetivo de ampliar o compartilhamento de riscos considerando o momento de instabilidade econômica observado ao longo do desenvolvimento dos estudos para estas licitações.

206. Atualmente percebe-se um cenário econômico mais estável, sendo assim, entende-se que um balanceamento da matriz de riscos a partir de ajustes nos percentuais de outorga não reduz a atratividade no certame.

207. Dessa forma calculou-se o VPL sem pagamentos ao Poder Concedente e, para zerar o mesmo, converteu-se 50% do seu valor em parcelas mensais fixas e 50% 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.

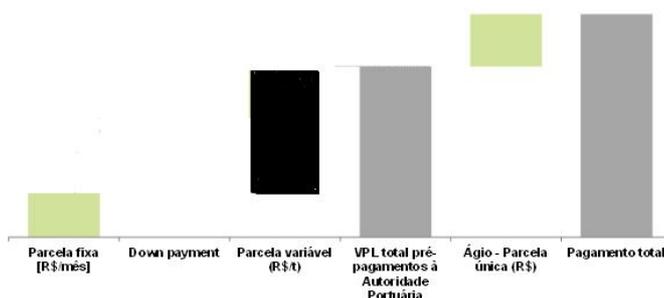


Figura 04 - Pagamentos pela exploração do arrendamento - (obs.: figura ilustrativa e fora de escala)

##### XV.2. Terminais com Valor Líquido negativo ou marginalmente positivo

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

209. 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.

210. Destaca-se que o estudo em questão enquadra-se na primeira hipótese, possuindo VPL positivo, tendo sido assim estabelecido a divisão do VPL em valores de arrendamento sendo 50% para arrendamento variável e 50% para fixo.

#### XVI. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO

211. 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.
212. 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.
213. 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.
214. Esse motivo, qual seja, a exigência de capital social mínimo e, conseqüentemente, 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.
215. 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.
216. 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.

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

217. O estudo original não apresentou cálculo da Movimentação Mínima Exigida (MME).
218. O desempenho operacional medido através da quantidade de carga movimentada por meio aquaviário, denominado Movimentação Mínima Exigida – MME, tem por objetivo criar mecanismos de incentivo para otimização das operações, utilizando-se de métrica pré-definida que deve ser desempenhada pelos arrendatários.
219. A utilização de MME proporciona garantia mínima de utilização eficiente das áreas ao Poder Público, induzindo o arrendatário a operar em níveis iguais ou superiores aos pré-determinados pelo estudo de viabilidade.
220. A métrica de movimentação aquaviária traz consigo premissas de capacidade estática e giro de estoque, sintetizando esses elementos em único indicador, facilmente mensurado.
221. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **STS20**, utilizou-se a movimentação histórica observada de importação e exportação de fertilizantes e de sal no sistema Comex Stat do ano de 2000 a 2018.
222. Optou-se por ajustar a metodologia de estabelecimento de MME a partir da análise de dados históricos tendo em vista que esses dados trazem um cenário de variação econômico mais próximo a realidade do produto a ser movimentado.
223. A partir dos dados projetados de demanda em diferentes cenários, calcula-se uma banda de variação, denominada fator  $\alpha$  (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.
224. Para a área de arrendamento **STS20**, chega-se à banda de variação  $\alpha$  (alpha) no valor de **47,56% para os fertilizantes e de 63,86% para o sal**, conforme dados expostos na tabela a seguir.

FERTILIZANTES	2018	2015	2010	2005	2000
Tendencial	29.540.668	19.810.083	15.430.902	11.503.457	10.211.302
Média	1.459.181.786				
Desvio Padrão	693.985.218				
$\alpha$ (alpha)	47,56%				

SAL	2018	2015	2010	2005	2000
Tendencial	1.556.519	1.990.824	1.877.572	1.175.169	952.109
Média	110.778.135				
Desvio Padrão	70.738.120				
$\alpha$ (alpha)	63,86%				

Tabela 16: banda de variação  $\alpha$  (alpha) para a área STS20.

Fonte: EVTEA - 2019 - EPL.

225. 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 **STS20** está exposta na tabela a seguir.

Ano	Micro Demanda (Tendencial) Fert.	MME $\alpha$ (alpha) 47,56%	Micro Demanda (Tendencial) Sal	MME $\alpha$ (alpha) 63,86 %
2020	0	0	0	0
2021	0	0	0	0
2022	1.319.391	691.890	556.073	200.989
2023	1.339.938	702.665	566.251	204.668
2024	1.363.116	714.819	577.452	208.716
2025	1.387.980	727.858	589.683	213.137
2026	1.414.423	741.725	603.010	217.954
2027	1.442.374	756.383	617.409	223.158
2028	1.471.503	771.658	632.872	228.748
2029	1.501.749	787.519	649.404	234.723
2030	1.515.854	794.916	666.795	241.009
2031	1.547.330	811.422	685.451	247.752
2032	1.579.570	828.328	705.119	254.861
2033	1.612.407	845.548	725.820	262.343
2034	1.645.786	863.052	747.515	270.184
2035	1.668.792	875.117	770.334	278.432
2036	1.703.039	893.075	794.112	287.026
2037	1.737.325	911.055	818.884	295.980
2038	1.772.013	929.246	844.715	305.317
2039	1.806.933	947.558	871.498	314.997
2040	1.841.877	965.882	899.336	325.059
2041	1.877.074	984.340	928.167	335.480
2042	1.912.307	1.002.816	958.013	346.267
2043	1.947.610	1.021.329	988.939	357.445
2044	1.982.966	1.039.869	1.000.000	361.443

Tabela 17: Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento STS20.

226. Conforme descrito no parágrafo 165 deste Ato Justificatório, deverá ser considerada como MME de sal o Sal Marinho, em observância à vocação deste terminal e sua importância para navegação de cabotagem de sal oriundo do Terminal de Areia Branca-RN.

#### XVIII. DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 9,38%

227. Para a estipulação da Taxa Interna de Retorno - TIR, foi utilizado o conceito do custo médio ponderado de capital – *Weighted Average Cost of Capital* – WACC, por meio de metodologia estabelecida na Nota Técnica Conjunta nº. 2/2018/STN/SEPRAC/SEFEL-MF, de 30/10/2018 (anexo III).

#### XIX. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

228. A avaliação ambiental preliminar tem por objetivo subsidiar a avaliação dos aspectos ambientais relevantes associados ao arrendamento para o desenvolvimento de atividades portuárias. A análise é realizada com base na legislação ambiental aplicável e na situação da área abrangendo os seguintes tópicos:

- Licenciamento ambiental existente;
- Avaliação dos potenciais passivos ambientais;
- Definição do Estudo Ambiental necessário ao Licenciamento;
- Identificação dos Principais Impactos Ambientais;
- Proposição de medidas mitigadoras, de controle e gerenciamento ambiental; e
- Estimativa dos Custos Ambientais.

229. Com base nesta avaliação, bem como na proposta de projeto de ocupação da área e na legislação vigente, foi 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.

230. 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.

231. A área de arrendamento **STS20** compreende três armazéns, o XII, o XVII e o T-8, interligados por esteiras ao cais com acessos prioritários aos berços 22 e 23 e sistemas de recuperação para carregamento de vagões e caminhões. A área total do arrendamento destinado à movimentação de granéis sólidos minerais é de 29.278,04m<sup>2</sup>.

232. No Terminal, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e o fornecimento de energia elétrica são feitos pela CODESP, sendo o fornecimento de energia elétrica por meio da Companhia Piratininga de Força e Luz – CPFL Piratininga e a Hidrelétrica de Itatinga.

233. De acordo com os estudos de engenharia realizados, o Terminal **STS20** deverá manter a atividade de movimentação de granéis sólidos minerais, porém com algumas adequações estruturais e de equipamentos, de forma a viabilizar o incremento da capacidade de armazenamento e movimentação.

234. O Terminal possui Licenças de Operação (LO) sob os números 18002435, 18001715 e 18001818, que tem como finalidade a descarga de navio, transferência, armazenagem e expedição de cloreto de potássio; sulfato de amônio; fosfato; superfosfato; fertilizantes granulados; ureia; sais, nitrato de cálcio; e nitrato de cálcio e amônio.

235. Segundo o Relatório de Inspeção ao Terminal, realizado pela Autoridade Portuária do Porto de Santos em 19/09/2012, as condicionantes descritas nas referidas licenças de operação vinham sendo atendidas pela atual arrendatária, também em vistoria técnica ao Terminal foi comprovado por meio de documentos técnicos, que o mesmo se encontra em conformidade quanto aos aspectos ambientais.

236. O cais com acessos para os berços 22 e 23 já se encontra contemplado na Licença de Operação nº 1382/2017 do Porto Organizado de Santos.

##### XIX.1. Identificação de passivos ambientais

237. Com relação à área **STS20**, por meio de consultas ao cadastro de áreas contaminadas da CETESB, verificou-se que o Terminal não possui passivos ambientais declarados.

##### XIX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

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

#### XX - DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

239. 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.

240. 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)

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

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

242. 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.

## XXI - DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

243. Considerando as competências da Agência Reguladora e a Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários - CPLA lá constituída, todas as comunicações dirigidas às empresas são feitas, por padrão, pela ANTAQ, em decorrência do Ofício nº 214/2017/AECI, de 01/11/2017, encaminhado à Agência que sugeriu: "que a ANTAQ adote como procedimento padrão, o envio dos comunicados relevantes ao TCU até um dia antes da realização dos leilões de outorgas".

## XXII - CONCLUSÃO

244. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **STS20** 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.

245. Destacamos ainda que a revisão de estudos efetuada pela EPL manteve toda a concepção original do estudo obedecendo assim o formato conhecido pelo mercado anteriormente através da Audiência Pública ANTAQ n. 03/2013 e 04/2013.

246. 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.

247. Dessa forma, submete-se os autos deste processo à superior consideração do Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias, para caso de acordo com as diretrizes neste consignadas e com o EVTEA devidamente revisado após as revisões promovidas para sua licitação, submeta-os à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.

248. Sugere-se ainda que, uma vez que os estudos estejam aprovados, o Tribunal de Contas seja comunicado conforme Minuta SEI (1404481).

249. À consideração superior.

(Assinado eletronicamente)

**Disney Barroca Neto**

Coordenador Geral de Modelagens de Arrendamentos Portuários

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

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

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



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto**, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários, em 23/03/2019, às 21:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1459080** e o código CRC **1F546FB4**.



Referência: Processo nº 50000.044050/2017-23



SEI nº 1459080

EQSW 301/302, Lote N2 01, Ed. Montes, Térreo - Ala Sul. - Bairro Setor Sudoeste  
Brasília/DF, CEP 70673-150

Telefone: (61) 2029 - 8942 - [www.infraestrutura.gov.br](http://www.infraestrutura.gov.br)