



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 8/2019/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA

Brasília, 25 de fevereiro de 2019

Referência: Processo nº. 00045.002289/2015-70

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação da área STS13A 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 não 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;**
- XV.1 **Terminais com VPL Positivo;**
- XV.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 - **Das Limitações à Participação no Leilão;**
- XXIII - **Conclusão.**

I. DO OBJETIVO

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 **STS13A**, destinada à movimentação e à armazenagem de granéis líquidos combustíveis, no Complexo Portuário de

Santos, localizado na Ilha Barnabé, 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 e dos agentes públicos e privados, e devendo ter, por 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 de Estado são emanadas do Poder Legislativo, por meio das leis. Por sua vez, as políticas exaradas pelo Poder Executivo, por meio de diversas espécies de programas, diretrizes e atos normativos, constituem as políticas de governo. 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)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. 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 ampliação de instalações privadas; e iii) prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.[2]

4. 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.

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

6. 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.

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

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.

8. 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 então 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%.

9. 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.

10. Oportuniza-se destacar que a empresa responsável pela elaboração dos projetos, RAÍZEN Combustíveis S/A, emitiu as anotações de responsabilidade técnicas – ART nº 92221220070031947 e nº 92221220092124416 (CREA-SP).

11. Posteriormente, a Secretaria de Fomento e Parcerias do então MTPAC encaminhou os estudos aprovados à Empresa de Planejamento e Logística – EPL, através do Ofício nº 02/2017/DP – GPII/SFP de 03/10/2017 (SEI 0601274), para revisão e atualização de metodologias, considerando o padrão dos demais estudos portuários elaborados no âmbito do Programa “Avançar Parcerias” do Governo Federal.

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 Plano Básico de Implantação - PBI, 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 no aumento da competição do setor, em melhoria da eficiência na prestação dos serviços portuários, conseqüentemente, 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 necessitava 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), dispondo sobre a exploração de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. A nova Medida Provisória revogou a Lei nº. 8.630/93, alterando significativamente as regras referentes aos arrendamentos portuários.

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, e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, com poder fiscalizador e regulador e responsável pela realização das licitações e das administrações portuárias, responsáveis por apoiarem essas atividades.

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 à 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), 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, possibilitando que 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, Imituba 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, Imituba/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 as áreas dos portos da Companhia Docas do Pará, tendo em vista a recente prioridade dada pelo Governo para a melhoria das soluções logísticas em direção ao Arco Norte brasileiro, principalmente no que se refere aos granéis vegetais.

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. É 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: 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 e 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). 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. Os estudos elaborados para servir como base de licitação do STS13A não fizeram parte do rol de áreas da EBP, sendo que neste caso estudos foram realizados no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 03/2015, SEI: (00045.002289/2015-70), lançado pela então Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP, juntamente com outras áreas selecionadas pelo Governo Federal.

IV. DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO STS13A

33. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **STS13A**, localizado no Porto Organizado de Santos/SP, na Ilha Barnabé, sob jurisdição da Companhia Docas do Estado de São Paulo/SP, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

34. A Ilha de Barnabé possui seis terminais dedicados à movimentação de granéis líquidos (exceto sucos cítricos), conforme figura abaixo.



Figura 01: Terminais da Ilha de Barnabé - Porto de Santos/SP.

Fonte: Elaboração Própria.

35. Destaca-se que a área de arrendamento **STS13A** possui ativos operacionais existentes, no entanto, não há operações sendo realizadas na área, em razão do término do contrato de arrendamento anterior. Dessa forma, a área é caracterizada como *brownfield* (previamente ocupada por estruturas permanentes que podem ser utilizadas pelo futuro arrendatário). Portanto, o empreendimento será executado sobre terreno com estruturas existentes, devendo estas ser demolidas ou renovadas.

36. Poderão ser considerados como bens disponíveis ao futuro arrendatário os bens atualmente existentes na área, na situação de conservação em que se encontram, conforme Anexo C-2 - Ativos Existentes, da Seção C - Engenharia.

37. A área de arrendamento **STS13A** é caracterizada como uma instalação de armazenagem de uso misto, com 66 tanques pressurizados para produtos químicos, etanol, derivados de petróleo e também de outras instalações complementares. Os tanques se encontram vazios e com sinais de oxidação em suas estruturas. Possui estruturas de armazenagem conectadas ao cais existente de dois berços, a uma distância de aproximadamente 1.050 metros, por meio de corredor de dutos, sendo que cada tanque de armazenagem tem dutos dedicados direcionados às plataformas de abastecimento de caminhões.

38. Os tanques, linhas e bombas 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.

39. O terminal possui capacidade de armazenagem total de 47.477m^3 e uma área de 38.398m^2 com conexão com rodovia e cais, conforme figura abaixo.

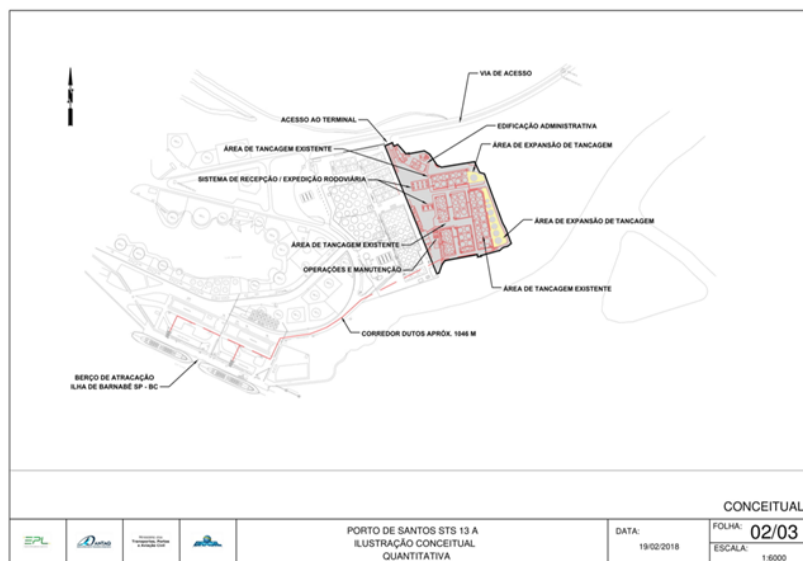


Figura 02: Área de arrendamento STS13A, Ilha de Barnabé – Porto de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018

40. No que se refere a conexão com o cais, o **STS13A** será atendido pelos berços existentes de Ilha Barnabé São Paulo (IB SP) e Ilha Barnabé Bocaina (IB BC).

41. O acesso ao terminal se dá por uma estrada que o liga à rodovia Cônego Domênico Rangoni (a 3,83 km de distância). A partir da portaria (*gate*), vias internas interconectam os vários terminais da Ilha Barnabé. Ao longo da estrada e a cerca de 900 m a nordeste do terminal há um cruzamento de ferrovia (MRS); contudo não há atualmente acesso ferroviário direto ao terminal.

42. Os dois berços se localizam no cais público da Ilha Barnabé, que é um cais contínuo de 300 m de comprimento. Em cada lateral do cais há um par de *dolphins*, os quais acrescentam 130 metros de estrutura acostável. Portanto, cada um dos berços dispõe de 215 metros de comprimento.

43. Nas condições atuais, os berços de Ilha Barnabé São Paulo (IB SP) e Ilha Barnabé Bocaina (IB BC) possuem capacidade de receber embarcações de 28.000 TPB de porte máximo.

44. Há na Ilha Barnabé uma segunda estrutura de atracação, que é um píer de uso exclusivo da Ageo Norte (Contrato DP/09.2000, de 28/03/2000). A estrutura deste píer é discreta, composta principalmente por *dolphins*, contando com uma plataforma de operação em sua parte central.

Berço	Comprimento (m)	Profundidade de Projeto (m)	Calado Operacional (m)		Destinação Operacional
			Baixa-mar	Preamar	
IB SP	215	10,3	10	10,3	Granéis Líquidos
IB BC	215	10,3	10,4	10,7	Granéis Líquidos
AGEO I	230	15	11,9	12,2	Granéis Líquidos

Tabela 02: Características dos berços dos terminais de granéis líquidos da Ilha Barnabé.

Fonte: Plano Mestre do Porto de Santos.

45. Na área do Arrendamento existe um acesso, que atende a duas estações de carga/descarga de caminhões, com 14 baias para recepção e expedição.

46. No planejamento no porto, existe ainda a previsão de construção do quarto berço de atracação da Ilha Barnabé, um píer de atracação com extensão mínima de 223 m e largura mínima de 24 m. A sua construção será realizada em função de obrigações de investimentos assumidos pela arrendatária do Contrato DP/09.2000, no Sétimo Termo Aditivo, celebrado em 01/06/2015. Estima-se que esse píer esteja operacional a partir de 2023.

47. Por meio da Audiência Pública nº 07/2018 -ANTAQ, o processo referente à licitação da área **STS13A** foi submetido 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, sendo acatadas algumas sugestões e procedidas as alterações pertinentes.

48. 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\$ 946.176 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 243.006 k
Investimento Total	R\$ 110.746 k
Despesa Operacional Total	R\$ 304.923 k
Movimentação Total (t)	15.290 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 158,5 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 4,15
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	12,92%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 39.088 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto STS13A.

Fonte: Elaboração Própria, EVTEA (2018)

49. As principais variáveis estabelecidas para publicação deste edital de licitação foram as seguintes:

- Em cumprimento ao Acórdão nº. 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo **STS13A** para a nova data base 11/2017;
- Alteração do WACC de 8,03% para 9,38%, conforme Nota Técnica Conjunta SEI nº. 02/2018/STN/SEPRAC/SEFEL/MF;
- Prazo pré-operacional: STS13A de 3 anos, de acordo com a nova metodologia utilizada nos estudos recentemente aprovados junto ao TCU;
- Inclusão IPTU: STS13A - R\$ 169.848,00 em atendimento à decisão superveniente do Supremo Tribunal Federal; e
- 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.
- Alteração do MME através de aplicação de uma nova metodologia descrita em capítulo próprio;
- Alteração da distribuição dos valores de arrendamento fixo e variável descrita em capítulo próprio.

50. 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 e à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários para identificação de possíveis litígios judiciais que pudessem prejudicar o andamento da licitação. Não foram identificados litígios judiciais que possam atrapalhar o andamento dos trâmites licitatórios envolvendo a área **STS13A**.

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

51. 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.

52. 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.

53. No que se refere à definição do valor a ser adotado como garantia de execução, este MINFRA 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.

54. 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, a ANTAQ.

55. 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 o valor de 1% da estimativa do valor global do contrato.

56. 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 valor e regra determinados.

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

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.).

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

62. 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.

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

64. Do exposto, conclui-se que os 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

65. 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.

66. 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.

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

68. 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.

69. 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.

70. Sabe-se que um dos principais mecanismos para reduzir os preços e aumentar eficiência é através do estímulo ao aumento da concorrência. Sempre que há demanda e áreas de expansão disponíveis, recomenda-se a licitação de novas estruturas, o aumento da capacidade das áreas existentes (ganhos de produtividade) e melhorias estruturais que ampliem o dinamismo do porto.

71. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **STS13A**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

72. 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.

73. 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.

74. 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^[3], 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 STS13A e sua fundamentação

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

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

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

76. 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 **STS13A**.

VII.3 Composição da receita média unitária

77. As estimativas de preços para os serviços prestados por terminais de granéis líquidos têm por objetivo remunerar as atividades realizadas nos terminais, em especial o recebimento, a armazenagem e a expedição dos produtos.

78. 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. Portanto, o estabelecimento do nível de preços efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação.

79. A previsão de liberdade na definição de preços para os terminais de combustíveis na região de Santos se dá em razão da existência de competição intraporto e interporto. Desse modo, não se identifica a necessidade de inclusão de mecanismo de regulação de preços para as respectivas atividades, por se tratar de estrutura econômica concorrencial.

80. No que tange às movimentações de combustíveis, aproximadamente 75% do total, existem dois tipos de instalações de movimentação e armazenagem: os terminais aquaviários e as bases de distribuição.

81. Os terminais aquaviários realizam majoritariamente operações portuárias, recebendo as embarcações, realizando embarque, desembarque e armazenam por um determinado prazo. Este tipo de terminal presta serviço a terceiros mediante remuneração, com atividade regulamentada pela ANP, por meio da Portaria nº. 251/2000.

82. Por imposição regulatória, os terminais aquaviários são obrigados a manter os *sítes* eletrônicos atualizados, com as seguintes informações:

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

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

84. Para fins de modelagem, optou-se por tratar a atividade a ser desenvolvida na área como terminal aquaviário, independentemente da sua vocação pós-licitação.

85. Conforme Art. 15 da Portaria ANP nº 251/2000, os preços dos terminais devem:

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

86. Com relação aos preços dos serviços de movimentação dos demais granéis líquidos, com destaque para os produtos químicos e óleos vegetais, de acordo com dados disponíveis em *sítes* eletrônicos de empresas que atuam no mercado, a distinção de preços é realizada em razão das densidades dos produtos, adotando-se a seguinte regra:

Os preços são aplicados por m³ quando o peso específico no produto for até 1t/m³ e por tonelada quando o peso específico do produto for maior que 1t/m³.

87. Para fins de modelagem, adota-se um modelo que considera diferentes densidades dos produtos movimentados que compõem o escopo de movimentação previsto para o terminal.

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

- Carga e descarga de embarcações;
- Carga e descarga de veículos;
- Expedição por dutos;
- Armazenagem de até 30 dias;
- Serviços acessórios (análise do produto, pesagem, limpeza de tanques etc.).

89. A cobrança dos serviços, para fins de modelagem, considera uma remuneração básica que engloba todos os serviços que possam ser solicitados pelo usuário.

90. Nas tabelas de preços disponibilizadas pelos terminais são indicadas especificações acerca de impostos, definindo se os mesmos já estão embutidos, ou se serão acrescidos ao final. Os impostos que são cobrados pelos terminais são: PIS, COFINS e ISS.

91. A tabela a seguir sintetiza as informações coletadas em sítios eletrônicos de quatorze operadores nacionais, após parametrização das informações coletadas.

Empresa	Preço Médio Armazenagem	Preço Médio Movimentação	Preço Médio Armazenagem e Movimentação	Preço Médio Com Impostos	Preço Médio Com Impostos e 20% Desconto
Stolthaven	50,23	13,75	63,98	71,81	57,45
Ageo	88,89	20,51	109,40	122,80	98,24
Adonai	49,00	11,50	60,50	67,91	54,33
Granel	47,50	20,00	67,50	67,50	54,00
Transpetro ¹	43,71		43,71	45,90	36,72
Tecab	27,00		27,00	28,35	22,68
Ultracargo	84,00	32,00	116,00	132,53	106,02
Pandenor	62,00	15,00	77,00	77,00	61,60
Decal	53,91		53,91	61,59	43,13
Temape	25,96		25,96	29,66	20,77
Oiltanking	59,30	14,60	73,90	84,43	67,54
Cattalini	44,00	6,50	50,50	51,62	41,30
CPA	37,00		37,00	41,53	33,23
Vopak	60,00	13,50	73,50	82,50	66,00
Média m³ ou t			62,85	68,94	54,50

1. Considerado 50% extra para 30 dias de armazenagem

Tabela 02: Preços de referência para granel líquido em terminais portuários (em R\$) em novembro/2017

Fonte: EVTEA - EPL - 2018

92. O preço médio identificado para o grupo de terminais é de **R\$ 68,94** por metro cúbico (m³) ou tonelada (t), de acordo com a regra de cobrança. Neste contexto precisa-se ressaltar que se trata de preços máximos, ou seja, o desconto depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

93. Na média, considera-se desconto de 20% para os preços efetivos, que resulta no preço de **R\$ 54,50** por m³ ou t. Essa premissa foi validada a partir de consultas a empresas e a entidades sindicais representativas do setor. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se um desconto de 20% sobre o preço máximo.

94. Após identificar o preço médio de referência, parte-se para a aplicação da regra de cobrança, que consiste em cobrar os serviços considerando-se as peculiaridades do peso específico (densidade) de cada produto/grupo de produtos.

95. A tabela a seguir mostra os dados que compõem a memória de cálculo dos preços para cada produto/grupo de produtos, com data-base em novembro/2017.

Grupo de Produtos Movimentados	Volume (m ³)	Densidade (t/m ³)	Peso (t)	Regra de Cobrança	Valor de Referência (m ³ ou t)	Preço Final (m ³)	Preço Final (t)
Combustíveis	1	0,85	0,85	m ³	R\$ 54,50	R\$ 54,50	R\$ 64,12
Álcool	1	0,85	0,85	m ³	R\$ 54,50	R\$ 54,50	R\$ 64,12
Produtos Químicos	1	1,20	1,20	t	R\$ 54,50	R\$ 65,40	R\$ 54,50
Soda Cáustica	1	1,53	1,53	t	R\$ 54,50	R\$ 83,39	R\$ 54,50
Amônia	1	0,91	0,91	m ³	R\$ 54,50	R\$ 54,50	R\$ 59,89
Óleos Vegetais	1	1,00	1,00	m ³	R\$ 54,50	R\$ 54,50	R\$ 54,50

Regra de cobrança:

Os preços são aplicados por m³ quando o peso específico no produto for até 1t/m³ e por tonelada quando o peso específico do produto for maior que 1t/m³

Tabela 03: Preços de referência por tipo de produto (em R\$) em novembro/2017

Fonte: EVTEA - EPL - 2018

VIII. JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO NÃO ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”

96. 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.

97. 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.

98. 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.

99. 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.

100. Essa assimetria pode levar a duas situações distintas, mas igualmente danosas, para os objetivos das políticas setoriais: a) a adoção de tarifas-teto mais altas do que as realmente necessárias – essa situação poderia estimular o prestador de serviço a elevar seus valores de tarifas efetivamente praticadas, pois ele teria o “respaldo” por parte do poder público; ou b) a fixação de tarifas-teto em patamares muito

baixos – tal hipótese poderia levar a situações em que nem mesmo os custos existentes para o prestador do serviços fossem devidamente remunerados.

101. 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.

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

103. 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.

104. 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.

105. 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.

106. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, tampouco foram identificadas situações criticamente factíveis, capazes de levar a uma regulação na política de preços dos terminais. Portanto, não se julgou necessário estabelecer preço teto nesse empreendimento.

VIII.1. Ausência de competidores

107. 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.

108. 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.

109. 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.

110. 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.

111. 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.

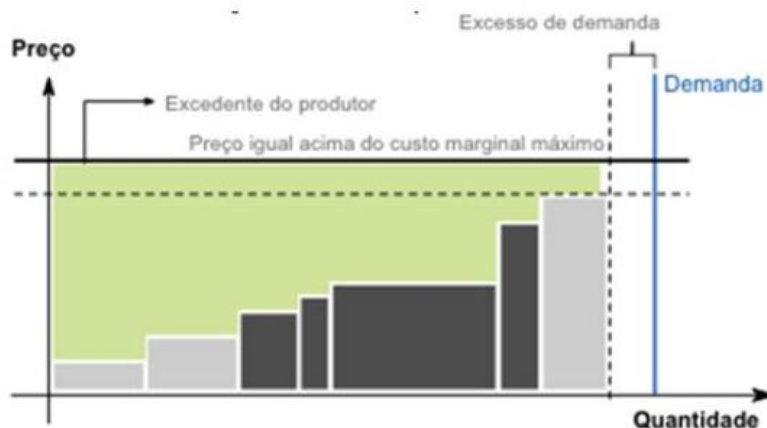


Figura 04: Gráfico Preço x Quantidade

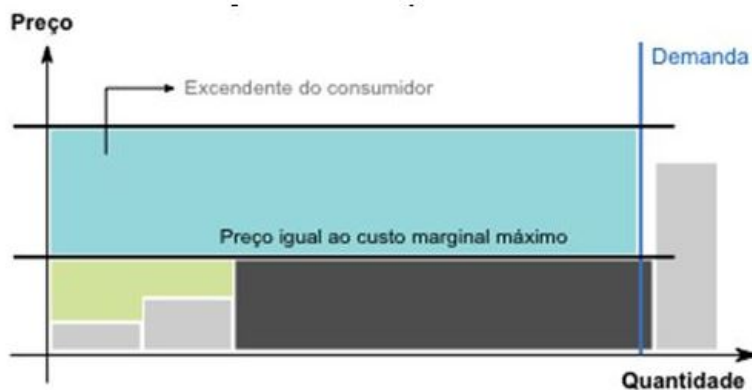


Figura 05: Gráfico Preço x Quantidade

112. 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.

113. 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.

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

115. 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.

116. 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

117. 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.

118. 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 de competição neste mercado.

119. 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.

120. 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.

121. 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.

122. 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.

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

124. 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.

125. 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.

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

127. 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.

VIII.3. Cenário competitivo no terminal

128. No caso do terminal objeto desta Nota Justificativa, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário. Portanto, não se julgou necessário estabelecer preços máximos nesses empreendimentos.

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

129. 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;

130. 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.

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

IX.1. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

132. 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.

133. 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.

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

135. 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 **STS13A**, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2017), Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2016);
- Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos - Versão Preliminar (2018); e
- Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2026, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

136. Em âmbito nacional, esses estudos são os instrumentos oficiais de planejamento dos setores portuário e energético, indicativos para atração de investimentos e identificação de oportunidades.

137. No âmbito do setor portuário, esses estudos possibilitam a participação da sociedade no desenvolvimento dos portos e da sua relação com as cidades e o meio ambiente, 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

138. As projeções mais recentes e acuradas de movimentação portuária para o Complexo Portuário de Santos constam no Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018), do qual são extraídas as previsões de demanda relativa aos perfis de cargas compatíveis com o projeto da área de arrendamento **STS13A**.

139. A vocação operacional proposta para o **STS13A** mantém aderência com as operações historicamente realizadas na área, que consistem na movimentação de graneis líquidos em geral, com destaque para combustíveis claros, óleos vegetais e produtos químicos.

140. Quatro grupos de mercadorias caracterizados como granel líquido não estão sendo considerados na demanda macro para o terminal **STS13A** por demandarem instalações segregadas e específicas, são elas:

- Sucos;
- *Bunker*;
- Gás Liquefeito de Petróleo – GLP; e
- Petróleo.

141. As movimentações de GLP, petróleo bruto e *bunker* são realizadas unicamente pelo terminal da Transpetro, localizado na região da Alemoa, em tanques específicos para essa destinação. Dessa forma, os volumes de movimentações projetados para essas cargas foram desconsiderados para fins de avaliação de mercado para o terminal **STS13A**.

142. As movimentações de sucos, por sua vez, são realizadas por terminais especializados, com destaque para o suco de laranja, carga que é destinada aos mercados consumidores dos Estados Unidos e da União Europeia.

143. A partir da delimitação dos possíveis produtos a serem movimentados no terminal **STS13A** busca-se, com base no 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 **STS13A**.

144. A tabela a seguir apresenta as taxas médias de crescimento anual ponderada por período para cada grupo de produtos de acordo com as projeções de demanda macro do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018).

Taxa Média de Crescimento Anual	Derivados de Petróleo	Álcool	Produtos Químicos	Soda Cáustica	Amônia	Outros Óleos Vegetais
CAGR 2016-2020	4,89%	1,86%	4,03%	3,03%	-0,59%	11,26%
CAGR 2020-2025	1,97%	1,72%	1,95%	1,86%	1,62%	1,71%
CAGR 2025-2030	2,21%	1,80%	2,13%	2,07%	1,63%	1,71%
CAGR 2030-2035	2,11%	1,70%	2,17%	2,12%	1,45%	1,84%
CAGR 2035-2040	1,84%	1,54%	2,07%	2,00%	1,23%	1,99%
CAGR 2040-2045	1,64%	1,45%	1,93%	1,85%	1,09%	2,03%
CAGR 2016-2045	2,35%	1,67%	2,32%	2,13%	1,13%	3,10%

Tabela 04: Taxas médias de crescimento de demanda para grânéis líquidos, exceto GLP, petróleo, *Bunker* e sucos no Complexo Portuário de Santos.
Fonte: EVTEA - EPL - 2018

145. Adicionalmente, no intuito de convalidar as referências do Plano Mestre (2018) para derivados de petróleo, foi consultado o “Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2026”, de elaboração da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME). O PDE 2026 traz previsões de consumo de combustíveis regionalizadas para o período de 10 anos (2016 – 2026). Para a região Sudeste está previsto um crescimento médio de combustíveis de 2016 a 2026 de 1,62% ao ano.

146. No Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018), para o mesmo período, prevê-se taxa de crescimento médio de 3,16% a.a. para os derivados de petróleo. No médio e longo prazo, as taxas de crescimento do Plano Mestre assemelham-se à taxa prevista no PDE 2026. O descolamento das taxas de crescimento demonstra a pujança do mercado de Santos em relação às demais regiões do sudeste, explicado, principalmente, em função da concentração da produção industrial no estado de São Paulo.

147. A tabela a seguir apresenta os dados estimados de consumo de combustíveis no PDE 2026.

Projeções de Consumo de Combustíveis na Região Sudeste 2016-2026 (mil m³)												
Mercadoria	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	CAGR
DIESEL A	21.399	21.090	20.967	20.997	21.404	21.750	22.187	22.691	23.207	23.675	23.832	0,97%
BIODIESEL	1.594	1.774	2.010	2.264	2.339	2.377	2.425	2.480	2.537	2.588	2.897	5,52%
Gasolina A	13.388	13.690	12.965	12.170	11.382	10.786	10.421	10.137	10.091	10.198	10.381	-2,26%
Gasolina C	18.050	18.753	17.760	16.672	15.591	14.775	14.275	13.887	13.823	13.970	14.220	-2,12%
Etanol Hidratado	10.971	9.767	11.328	13.089	15.000	16.325	17.583	18.748	19.513	20.209	20.957	6,00%
MÉDIA (2016-2026)											1,62%	

Tabela 05: Projeção de consumo de combustíveis do PDE 2026, região sudeste.
Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

148. Após identificar a demanda macro aquaviária no cenário tendencial (base), busca-se a definição dos cenários alternativos de movimentação, denominados cenários otimista e pessimista.

149. A tabela a seguir consolida as projeções de demanda macro de grânéis líquidos (exceto GLP, petróleo, *Bunker* e sucos) em diferentes cenários, as quais foram utilizadas para projetar a demanda micro de acordo com a capacidade de cada terminal.

DEMANDA MACRO			
Complexo Portuário de Santos			
Grânéis Líquidos (exceto GLP, Petróleo, <i>Bunker</i> e sucos)			
ANO	CENÁRIOS (tonelada)		
	Tendencial	Pessimista	Otimista
2016		10.619.036	10.619.036
2017		10.959.345	10.928.721
2018		11.444.291	11.380.441
2019		11.960.390	11.860.485
2020		12.512.172	12.373.119
2021		12.751.659	12.576.684
2022		12.995.958	12.783.812
2023		13.245.169	12.994.570
2024		13.499.394	13.209.023
2025		13.758.740	13.427.241
2026		14.049.246	13.673.517
2027		14.346.269	13.924.664
2028		14.649.963	14.180.786
2029		14.960.485	14.441.984
2030		15.277.826	14.708.367
2031		15.589.370	14.966.308
2032		15.907.701	15.229.170
2033		16.232.975	15.497.050
2034		16.565.349	15.770.050
2035		16.904.986	16.048.274
2036		17.211.605	16.294.600
2037		17.526.720	16.545.079
2038		17.848.021	16.799.787
2039		18.175.636	17.058.797
2040		18.512.429	17.322.188
2041		18.819.665	17.557.392
2042		19.132.399	17.796.149
2043		19.450.733	18.038.516
2044		19.774.773	18.284.552
2045		20.104.626	18.534.315

Tabela 06: Cenários de movimentações portuárias para o Complexo Portuário de Santos.
Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

150. 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 grânéis líquidos, exceto GLP, petróleo, *Bunker* e sucos.

151. 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.

152. A partir do indicativo macro apontado pelo Plano Mestre, busca-se identificar a demanda específica que poderá ser atraída para o terminal **STS13A**, por meio de análise concorrencial abrangendo o enfoque intraportuário.

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

153. Para estimar a demanda portuária no terminal **STS13A** 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 para cada terminal específico.

154. Para estimação da capacidade atual das instalações existentes no Complexo Portuário de Santos faz-se necessário identificar e definir as seguintes informações e premissas:

- Estimativa de giro médio de estoque;
- Estimativa das densidades dos produtos movimentados no terminal; e
- Capacidades estáticas das instalações em operação.

155. No tocante à definição de giro médio de estoque consideraram-se as movimentações históricas por produto e por terminal referente aos anos de 2012 a 2016. Após identificação da média geral histórica de giro de estoque das instalações que compõem o Complexo Portuário de Santos, definida em 8,6 giros anuais, aplicou-se um coeficiente de aumento de eficiência para os próximos 25 anos, equivalente a 40% em relação à média histórica, correspondendo a 12 giros anuais na média do complexo. A tabela a seguir mostra os dados coletados para o período.

Grupo de Terminais / Terminal	Giros de Estoque Anual					MÉDIA	
	2012	2013	2014	2015	2016		
Terminais de Granéis Líquidos da Alemoa	9,62	9,76	9,09	10,56	9,88	9,78	
Terminais de Granéis Líquidos da Ilha de Barnabé	4,31	4,12	3,67	5,50	6,57	4,83	
TUP DOW Química	11,87	11,48	11,58	11,07	7,61	10,72	
TIPLAN	12,87	11,25	12,00	11,51	11,86	11,90	
Média de movimentações (2012-2016)	10.634.395					MÉDIA GERAL	8,6
Capacidade Estática (2016)	1.237.294					HISTÓRICA	
GIRO FUTURO ESTIMADO (+40% eficiência)						12,0	

Tabela 07: Giro Médio de Estoque para os terminais que compõem o Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

156. Destaca-se o aumento de giro significativo da ordem de 40% em razão da mudança do *mix* de produtos, que deve ser composta majoritariamente por combustíveis (75% do total), reduzindo-se a representatividade dos produtos químicos, que possuem giro teórico menor, figurando como estruturas de armazenagem das indústrias junto aos terminais.

157. Para a definição da densidade média dos produtos passíveis de serem movimentados no terminal **STS13A**, tendo em vista a extensa gama de possíveis produtos, os quais possuem diferentes características em suas composições, estimou-se a densidade média ponderada do grupo de produtos utilizando-se a distribuição projetada dos produtos e as densidades individuais. Para o subgrupo de combustíveis, composto por derivados de petróleo e álcool, adotou-se como parâmetro a densidade média de 0,85 g/cm³. Para o subgrupo de produtos químicos, composto por diversos produtos, densidade média de 1,20 g/cm³.

158. A seguir, são apresentados os parâmetros e resultados que definem a densidade média ponderada para o grupo de produtos que compõem a demanda macro do terminal **STS13A**.

Participação de Mercado por Produto	2016 (observado)	2016-2045	Densidade	Densidade Ponderada
Combustíveis	61,44%	63,50%	0,85	0,54
Álcool	13,28%	11,77%	0,85	0,10
Produtos Químicos	11,91%	11,97%	1,20	0,14
Soda Cáustica	8,54%	8,21%	1,53	0,13
Amônia	3,28%	2,61%	0,91	0,02
Óleos Vegetais	1,55%	1,94%	1,00	0,02
Total	100,00%	100,00%	-	0,95

1. A densidade ponderada considera a participação futura de produtos (média 2016-2045)
2. A densidade média dos combustíveis, incluído álcool, é estimada em 0,85 g/cm³.
3. A densidade média dos produtos químicos é estimada em 1,20 g/cm³.

Tabela 08: Densidade média ponderada do grupo de produtos passíveis de movimentação na área **STS13A**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

159. Para identificação das capacidades estáticas existentes no Complexo foram consultadas informações disponibilizadas no Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018); informações disponibilizadas pela Associação Brasileira de Terminais Líquidos – ABTL; informações disponibilizadas pela ANP sobre tancagens autorizadas para movimentação de combustíveis; Contratos de Arrendamentos e de Adesão (TUP's) celebrados entre a União e empresas privadas.

160. Destaca-se que as tancagens consideradas foram àquelas aptas a movimentação de granéis líquidos, exceto GLP, petróleo, *bunker* e sucros.

161. A tabela seguinte apresenta a divisão atual de mercado para o segmento de granéis líquidos, exceto GLP, petróleo, *Bunker* e sucros, calculado por meio da divisão de capacidades (*capacity share*) no Complexo Portuário de Santos.

CAPACIDADE DE MOVIMENTAÇÃO PORTUÁRIA – GRANÉIS LÍQUIDOS (exceto GLP, petróleo, Bunker e sucros)									
Participantes de Mercado - Atual	Capacidade Estática (m ³)	Densidade Média Ponderada	Giro Futuro	Capacidade Dinâmica de Armazenagem (t)	(%)	Capacidade Dinâmica de Berço (t)	(%)	Capacidade Dinâmica FINAL	(%)
BARNABÉ	525.150			6.000.568	42,2%	3.942.000	100%	3.942.000	32,4%
Adonal (2)	76.769	0,95	12	877.192	6,2%	576.261	14,6%	576.261	4,7%
Ageo (3)	256.120	0,95	12	2.926.526	20,6%	1.922.546	48,8%	1.922.546	15,8%
Ageo Norte (3)	94.541	0,95	12	1.080.262	7,6%	709.665	18,0%	709.665	5,8%
SFS13 (Existente)	97.720	0,95	12	1.116.587	7,8%	733.528	18,6%	733.528	6,0%
ALEMEOA (7)	627.006			7.164.414	50%	7.570.000	100%	7.164.414	58,9%
StoltHaven	133.725	0,95	12	1.527.994	11%	1.614.495	21%	1.527.994	12,6%
Transpetro (1)	168.140	0,95	12	1.921.233	14%	2.029.996	27%	1.921.233	15,8%
Ultra/Tequimar (4) e (5)	151.000	0,95	12	1.725.385	12%	1.823.061	24%	1.725.385	14,2%
Vopak (Almeoa)	174.141	0,95	12	1.989.803	14%	2.102.448	28%	1.989.803	16,4%
TUP									
Dow Química	62.000	0,95	12	708.436	5%	911.457	100%	708.436	5,8%
TIPLAM (8)	30.845	0,95	12	352.447	2%	352.447	100%	352.447	2,9%
TOTAL	1.245.001			14.225.864	100%	12.775.904		12.167.287	100,0%

1. Não foram consideradas as tancagens de Petróleo (19.594m³), GLP (83.002m³) e Bunker (75.000m³) na capacidade estática da Transpetro.

2. A capacidade estática da ADONAI em operação totaliza 76.769m³ (ANP), prevendo-se expansão futura.

3. As capacidades estáticas da AGEO e AGEO NORTE foram extraídas de relatórios da ABTL - Associação Brasileira de Terminais de Líquidos.

4. A capacidade estática da ULTRA/TEQUIMAR em operação totaliza 151.000m³, prevendo-se expansão futura em duas fases.

5. Na capacidade estática da ULTRA/TEQUIMAR está incluído o Terminal Exportador de Alcool de Santos (TEAS) com 40.000m³.

6. A capacidade nominal de berço para a ilha Barnabé é estimada em 3.942.000 de toneladas, considerando-se 3 berços com 75% de ocupação de berço, prancha média de 200 t/h e 8.760 h/ano.

7. A capacidade de berço da Almeoa estimada em 7.570.000 (2016) foi extraída do Plano Mestre (2018).

8. O terminal TIPLAM opera sem restrição de berço para o produto amônia.

Tabela 09: Cenário de divisão de capacidades no Complexo Portuário de Santos para o mercado de movimentação portuária de granéis líquidos, exceto GLP, petróleo, Bunker e sucros em 2017.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

162. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (*market share*) para o horizonte contratual, a qual possui alinhamento com a divisão de capacidades (*capacity share*) do mercado.

163. Na definição de capacidades consideram-se as estruturas operacionais de tancagens existentes, bem como as estruturas que serão implementadas por meio de novos investimentos.

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, conseqüentemente, 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 10 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

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 nº 3.661/2013, foi incluído o valor de ressarcimento do EVTEA no fluxo de caixa do projeto.

184. A primeira versão do estudo foi elaborada no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI nº 03/2015, SEI: (00045.002289/2015-70), lançado pela então Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP, juntamente com outras áreas selecionadas pelo Governo Federal.

185. Em outubro de 2016 foi emitida a Nota Técnica nº 03/2016/2016/CSECP-03.2015/SEP-PR/ANTAQ/CODESP, em que a Comissão de Seleção do Edital de Chamamento Público de Estudos Portuários nº 03/2015 arbitrou o valor de ressarcimento ao proponente vencedor no valor de R\$ 122.458,75, em função de uma Nota de Qualidade Total (NQT) de 61,3 (sessenta e um e três décimos) pontos.

186. O valor tem como data base agosto/2015, portanto, atualizou-se este valor para a data base do presente estudo, utilizando-se o índice IPC-A, acumulado em 12,61% para o período, chegando-se ao valor de R\$ 137.905,65.

187. Adicionalmente, foi acrescido o montante devido à Empresa de Planejamento Logístico – EPL em razão dos serviços prestados na atualização do estudo.

188. Dessa forma adicionou-se mais cinco dias de retrabalho, elevando o valor do ressarcimento para **R\$ 257.941,74**, conforme memória de cálculo a seguir:

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL TOTAL						
MÊS-BASE:						
fev./2018						
Objeto:	Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico e Ambiental da Área STS13A, no Porto de Santos-SP.					
Descrição:						
Porto:	Santos (SP)					
Área:	STS13A					
Perfil de carga:	Granel líquido					
Tipo de carga:	Combustíveis e químicos					
Porte do terminal:	805 mil t/ano					
Jurisdicção:	Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP					
			Prazo de execução:	35	Dias corridos	
Descrição	Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Nº HxHxMês (4)=(1x2x3) x176	Preço Unitário (R\$/Mês) (5)	Preço Total (R\$) (6)=(4 x 5)/176
A) EQUIPE TECNICA						
PESSOAL - EQUIPE TECNICA						
Gerente	1	20,0%	1,2	42,2	22.990,00	5.517,60
Assessor/Coordenador	1	100,0%	1,2	211,2	17.242,50	20.691,00
Assessor Técnico I			1,2		15.518,25	
Assessor Técnico II	1	10,0%	1,2	21,1	13.219,25	1.586,31
Assessor Técnico III			1,2		10.920,25	
Assessor Técnico IV	1	100,0%	1,2	211,2	9.196,00	11.035,20
PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA						
Gerente	1	20,0%	1,2	42,2	22.990,00	5.517,60
Assessor/Coordenador			1,2		17.242,50	
Assessor Técnico I	1	20,0%	1,2	42,2	15.518,25	3.724,38
Assessor Técnico II	1	100,0%	1,2	211,2	13.219,25	15.863,10
Assessor Técnico III	1	100,0%	1,2	211,2	10.920,25	13.104,30
Assessor Técnico IV	1	5,0%	1,2	10,6	9.196,00	551,76
PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL						
Gerente	1	20,0%	1,2	42,2	22.990,00	5.517,60
Assessor/Coordenador	1	10,0%	1,2	21,1	17.242,50	2.069,10
Assessor Técnico I			1,2		15.518,25	
Assessor Técnico II	1	33,0%	1,2	69,7	13.219,25	5.234,82
Assessor Técnico III	2	33,0%	1,2	139,4	10.920,25	8.648,84
Assessor Técnico IV			1,2		9.196,00	
PESSOAL - SUPORTE TECNICO-ADMINISTRATIVO						
Assistente I	1	10,0%	1,2	21,1	8.046,50	965,58
Assistente II	1	10,0%	1,2	21,1	5.747,50	689,70
Estagiário	1	10,0%	1,2	21,1	477,00	57,24
	Subtotal A					100.774,13
B) ENCARGOS SOCIAIS						66,77 % de A
Subtotal B						67.286,89
C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS						30,00 % de A
Subtotal C						30.232,24
SUBTOTAL						A+B+C
Subtotal						198.293,26
D) DESPESAS GERAIS						
	Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Qtd. Mês (4) = (1x2x3)	Preço Unitário (R\$/Mês) (5)	Preço Total (R\$) (6)=(4x5)
D.1) Imóveis						
Escritório	1	100,00%	1,2	1,2	1.726,54	2.071,85
D.2) Mobiliário						
De escritório	1	100,00%	1,2	1,2	742,55	891,06
D.3) Passagens	1				5.082,00	5.082,00
D.4) Estádias e Deslocamentos	1				4.107,78	4.107,78
D.5) Serviços Gráficos	1				203,00	203,00
	Subtotal D					12.355,69
SUBTOTAL						A+B+C+D
Subtotal						210.648,95
E) LUCRO						5,00% de (A+B+C+D)
Subtotal E						10.532,45
F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQN						16,62 % de (A+B+C+D+E)
Subtotal F						36.760,35
H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F)						257.941,74

Tabela 11 – Composição Ressarcimento EPL STS13A

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

189. Considerando a necessidade de ressarcimento para duas empresas diferentes se faz 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 11/2017.

192. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área **STS13A** totaliza **R\$ 395.847,39**.

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 PMI Nº 03/2015 para o **STS13A**.

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, tais como: dimensão da área, *layout*, tipo de carga, acessos, inventários de bens existentes, operação etc.;
- Atualização das premissas operacionais do estudo: 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, tais 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 as diretrizes para elaboração de projeto de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento do setor portuário para o Complexo Portuário de Santos, a seguir especificado.

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017;	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2017);	Planejamento setorial
Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos-Versão Preliminar (2018);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Santos (2006)	Planejamento setorial
Regulamento de Exploração do Porto de Santos-REPS (2014)	Regulamento do Porto (REP)
Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2026, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE	Planejamento setorial

Tabela 12 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em localizadas no Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

201. Ressalta-se ainda que em o art. 16 da lei nº 12.815/2013 dispõe:

"Art. 16. Ao poder concedente compete:

(...)

II - definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, das chamadas públicas e dos processos seletivos de que trata esta Lei, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios;

(...)

§ 2º No exercício da competência prevista no inciso II do caput, o poder concedente deverá **ouvir previamente a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis** sempre que a licitação, a chamada pública ou o processo seletivo envolver instalações portuárias voltadas à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis."

202. Deste modo coube ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA ouvir previamente a ANP, considerando que o STS13A é voltado à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, através do Ofício nº122/2018/SFP SEI (0888531) de 17/04/2018.

203. A ANP manifestou-se através do Ofício nº 14/2018/SIM-e-ANP SEI (1306017) em 27/11/2018.

XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

204. 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.

205. O desempenho operacional do **STS13A** destinado à movimentação de granéis líquidos foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- **Consignação Média:** A média desse indicador de granel líquido na Ilha Barnabé é de 8.992 toneladas por navio. No entanto, nota-se que desde 2015 a consignação média aumentou consideravelmente (50,9%).
- **Taxa de Ocupação de Berço:** Partindo da premissa de utilização otimizada dos berços de 65% de ocupação, a média histórica observada encontra-se levemente acima deste valor. No entanto, a taxa observada em 2017 de 74,8% mostra a saturação dos berços existentes na ilha, e a necessidade de construção de nova estrutura de acostagem.
- **Prancha Média:** Para as operações futuras prevê-se a construção de mais um berço com profundidade de 15 metros, que permitirá a recepção de navios com maiores capacidades e produtividades. Estima-se a produtividade conseguirá alcançar o patamar de produtividade média ponderada de 391 toneladas/hora).
- **Nível de Serviço:** O ano de 2017 apresentou um dado fora da curva, com tempo médio para atracar de 97,1 horas na Ilha Barnabé. Nesse ano, o tempo de espera foi mais que o dobro do tempo de operação. Trata-se de mais um dado que ressalta a urgência de construir novas estruturas de acostagem.
- **Movimentação Mínima Exigida - MME:** Conforme citado nos parágrafos 220 a 227.

XV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

XV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

206. 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.

207. 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.

208. 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.

209. 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.

210. 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.

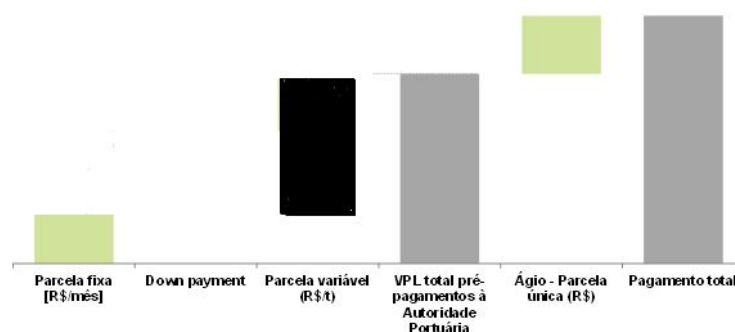


Figura 04 - Pagamentos pela exploração do arrendamento - (obs.: figura ilustrativa e fora de escala)

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

211. 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).

212. 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.

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

XVI. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO

214. 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.

215. 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.

216. 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.

217. 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.

218. 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.

219. 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

220. 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.

221. 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.

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

223. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **STS13A**, utilizou-se a movimentação histórica observada de importação e exportação de granéis líquidos no sistema Comex Stat do ano de 2000 a 2018.

224. 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 econômica mais próxima a realidade do produto a ser movimentado.

225. A partir dos dados projetados de demanda em diferentes cenários, calcula-se uma banda de variação, denominada fator α (alpha), conforme metodologia abaixo:

Passo 1: Calcular o desvio padrão do universo amostral de demanda para os três cenários, no período analisado;

Passo 2: Calcular a média aritmética simples dos valores de todo o universo amostral da demanda para os três cenários, no período analisado;

Passo 3: Calcular o percentual do desvio padrão do “passo 1” em relação à média do “passo 2”;

Passo 4: Aplicar o percentual do “passo 3” sobre cenário tendencial (base), como redutor. Isto definirá a série de MME para o contrato.

226. Para a área de arrendamento **STS13A**, determinou-se os *alphas* dos três tipos de carga previstos para o terminal: combustíveis(45,51%), químicos (34,25%) e óleos vegetais (42,42%). Considerando a movimentação prevista para cada tipo de produto, chegou-se a um *alpha* ponderado de 42,87%, conforme dados expostos na tabela a seguir.

Ponderação STS13A			
Carga	Alpha	Participação	Ponderação
Combustíveis	45,51%	75,15%	34,20%
Químicos	34,25%	22,88%	7,84%
Óleos Vegetais	42,42%	1,97%	0,83%
Alpha ponderado			42,87%

Tabela 13 – Alpha ponderado para a área STS13A

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

227. 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 **STS13A** está exposta na tabela a seguir.

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha) 42,87%
2020	0	
2021	0	
2022	0	
2023	199	113
2024	405	231
2025	619	354
2026	632	361
2027	645	369
2028	659	376
2029	666	380
2030	680	388
2031	694	396
2032	708	404
2033	722	413
2034	737	421
2035	752	430
2036	766	438
2037	780	446
2038	794	454
2039	805	460
2040	805	460
2041	805	460
2042	805	460
2043	805	460
2044	805	460

Tabela 14 – Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento STS13A

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

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

228. 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

229. 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.

230. 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.

231. 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.

232. É importante frisar que o projeto de engenharia conceitual contemplou a adequação do layout em área interna do atual terminal, ou seja, não foi prevista alteração do ambiente externo à área de estudo.

233. Este último é um aspecto importante nas estratégias ambientais, visto que o entorno da área de estudo é ocupado por vegetação de mangue, caracterizado como Área de Preservação Permanente (APP), conforme estabelecido na Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o novo Código Florestal.

234. No que tange à definição do Estudo Ambiental necessário ao licenciamento, vale destacar, que a CETESB deve ser a responsável pelo licenciamento ambiental da operação do Terminal **STS13A**.

235. Para o processo de licenciamento, devem-se levar em consideração as seguintes características do empreendimento a ser licenciado:

- Trata-se de uma área *brownfield inoperante*;
- Está prevista a operação de granéis líquidos; e
- Alteração de parte de equipamentos e da estrutura existente.

236. Neste estudo foi estabelecida como premissa, considerando que se trata de área *Brownfield*, a qual não se encontra em operação e com parte da infraestrutura instalada, que deverá ser adaptada para permitir o uso futuro, dentro do mesmo espaço físico indicado. Admite-se que não serão causados impactos significativos ao meio ambiente ou ocupação de novas áreas e, portanto, poderá ser considerado empreendimento com baixo potencial de impacto.

237. Avalia-se necessário o requerimento de Licença de Instalação - LI para readequação do terminal, que provavelmente se dará por meio de elaboração de estudos de Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, provavelmente um Relatório Ambiental Preliminar - RAP (documento contendo estudos, programas e planos ambientais). Após instalação, deverá ser solicitada ao órgão ambiental licenciador a Licença de Operação – LO, também pautada em uma AIA.

XIX.1. Identificação de passivos ambientais

238. Para a avaliação dos potenciais passivos ambientais na área do terminal **STS13A** foram levantadas informações visando identificar passivos relacionados à área e evidências ou indicação de conflitos existentes entre essa área e o entorno.

239. Com esse objetivo, foram realizadas coletas de informações, conforme abaixo relacionadas:

- Vistoria técnica na área de interesse em 2017: evidências ou indícios de potenciais contaminações ou não conformidades ambientais;
- Levantamento por meio de dados secundários, do histórico de contaminação da área de estudo.

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

241. Na década de 90 foram registrados dois acidentes ocorridos nas dependências do terminal Brasterminais (área de estudo): setembro de 1998 e abril de 1999 (CETESB, 1999).

242. O acidente ocorrido em 1998 envolveu o vazamento da substância inflamável diciclopentadieno durante a operação de transferência de um tanque do terminal para caminhão. Houve explosão seguida de incêndio. Entretanto, a substância em combustão atingiu o mangue, provocando a queima de cerca de 300 m² de vegetação e, em decorrência das ações de combate ao incêndio, quantidade significativa de água contaminada atingiu o Estuário de Santos, por meio do sistema de drenagem deste terminal.

243. O acidente ocorrido em abril de 1999 envolveu a substância inflamável comercialmente conhecida como COPERAF-1, que é um solvente derivado do fracionamento do petróleo, composto predominantemente por hexano. Neste caso, o acidente se deu durante a operação de transferência da substância de um tanque do terminal para caminhão. Ocorreu uma explosão seguida de incêndio, gerando a morte de um funcionário e danos à vegetação na região limítrofe a arrendatária, ou seja, no manguezal. Decorrente das ações de combate ao incêndio, novamente, uma quantidade significativa de água contaminada atingiu o Estuário de Santos por meio do sistema de drenagem do terminal.

244. A partir do relatório de áreas contaminadas do ano de 2013, a CETESB registrou contaminação na área de estudo do presente documento, sendo a água subterrânea o meio impactado. De acordo com este registro, foram identificados os seguintes contaminantes:

- Metais;
- Solventes halogenados;
- Solventes aromáticos; e
- PAHs.

245. A referida área foi classificada como contaminada sob investigação (AI) e cabe passar pelas etapas de investigação confirmatória, investigação detalhadas e avaliação de risco/gerenciamento de risco.

246. Diante do exposto, o processo de investigação de passivo ambiental na área de estudo deverá seguir as diretrizes estabelecidas nas normas ABNT NRB 15515, bem como no procedimento técnico Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas (CETESB, 2001) e envolverá as etapas de: avaliação preliminar, investigação confirmatória, investigação detalhada, avaliação de risco e ações para reabilitação da área, até que as concentrações das substâncias detectadas atinjam níveis aceitáveis, segundo a legislação, para o uso pretendido.

247. Serão adotados os procedimentos estabelecidos na legislação vigente para a etapa de investigação confirmatória da contaminação, conforme indicado a seguir:

- Estabelecimento de plano de investigação das áreas, com priorização dos pontos onde serão realizadas coletas de solo e água, baseando-se nas áreas definidas na etapa de Avaliação Preliminar, tipo de contaminante, geologia do solo, acessibilidade, sazonalidade de coletas, entre outros; e
- Coleta e análise química de amostras e interpretação dos resultados obtidos com os “Valores Orientadores para os Solos e Águas Subterrâneas no Estado de São Paulo”.

248. Posteriormente, será executada a etapa de investigação detalhada. Esta etapa consiste na avaliação mais profunda das características da fonte de contaminação e dos meios afetados, determinando os tipos de contaminantes presentes e suas concentrações, bem como a área e o volume das plumas de contaminação e sua dinâmica de propagação. Além disso, identifica as fontes primárias e secundárias de contaminação, bem como os mecanismos de transporte e os caminhos preferenciais de movimentação dos contaminantes, as vias de exposição e os receptores potencialmente afetados.

249. Após a etapa de investigação detalhada, se iniciará a remediação da área. A Lei Estadual nº 13.577/09, estabelece que a remediação de área contaminada consista na adoção de medidas para a eliminação ou redução dos riscos em níveis aceitáveis para o uso declarado. Ou seja, trata-se da reabilitação da área de modo a possibilitar a sua reutilização, com limites aceitáveis de riscos ao meio ambiente e à saúde humana.

250. Por fim, o processo se encerrará com o monitoramento da área, por meio da análise de solo e água subterrânea, constatando que as concentrações dos contaminantes se mantiveram abaixo dos limites estabelecidos pelos Valores Orientadores da CETESB após a execução das técnicas de remediação.

XIX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

251. 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

252. 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.

253. 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.”

254. 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”.

255. 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

256. 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 . DAS LIMITAÇÕES À PARTICIPAÇÃO NO LEILÃO

257. Em atendimento ao item 9.2 do Acórdão TCU nº 040.166/2018-0, e com o objetivo de evitar concentração excessiva no segmento de granéis líquidos no Porto de Santos, estabelece-se que a *holding* das subsidiárias AGEO/AGEO Norte só poderá arrematar o **STS13A** no caso de não haver outra proposta na sessão pública.

XXIII - CONCLUSÃO

258. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **STS13A** 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.

259. Todos os aspectos legais foram rigorosamente observados, tendo havido acompanhamento por parte do TCU que manifestou-se de forma definitiva através do Acórdão nº 040.166/2018-0 concluindo:

9.1 "...não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do terminal portuário denominado STS13A, localizado no Porto de Santos/SP e destinado à movimentação de granéis líquidos;

9.2 determinar ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno, que **encaminhe ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias, para fins de juntada neste processo, a última versão do edital, já com a inclusão do item 22.14**, que visa a evitar concentração excessiva de mercado no segmento de granéis líquidos no Porto de Santos;

260. 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 expostas neste Ato Justificatório e com o EVTEA devidamente revisado após os ajustes promovidos para sua licitação, submeta-os à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários.

261. Sugere-se ainda que, uma vez que os estudos estejam aprovados, solicite-se a ANTAQ o envio ao Tribunal de Contas da União da última versão do Edital, já com a inclusão do item 22.14 conforme descrito no parágrafo 257.

262. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral 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.

[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 22:27, 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, informando o código verificador **1407309** e o código CRC **9DC71651**.



Referência: Processo nº 00045.002289/2015-70



SEI nº 1407309

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