



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 TÉCNICA Nº 45/2019/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA

Brasília, 24 de julho de 2019.

PROCESSO Nº 00045.001210/2014-11

INTERESSADO: SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS E TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DO CEARÁ - CDC

Referência: Processo nº. 00045.001210/2014-11

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal;**
Licitação do Terminal de Passageiros de Fortaleza-CE;

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 - **Do Pagamento do Valor de Outorga;**
- VIII - **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;**
- IX - **Justificativas em Relação ao não Estabelecimento de Preço Teto;**
- VIII.1 **Ausência de competidores;**
- VIII.2 **Adoção de tratamento discriminatório por todos os participantes do mercado;**
- VIII.3 **Cenário competitivo no terminal;**
- X - **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/micro de competição;**
- XI - **Justificativa para Adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC;**
- XII - **Valor de Ressarcimento da Empresa Autorizada para Realização de Estudos de Viabilidade das licitações;**
- XIII - **Valor de Pagamento dos Custos Referentes ao Leilão;**
- XIV - **Adequação dos Estudos aos Instrumentos de Planejamento de Setor Portuário;**
- XV - **Levantamento dos Bens Reversíveis Existentes;**
- XVI - **Forma de Pagamento pela Exploração do Arrendamento;**
- XV.1 **Terminais com VPL Positivo;**
- XVII - **Capital Social Mínimo;**
- XVIII - **Definição da Taxa Interna de Retorno Referencial em 8,84%;**
- XIX - **Justificativa para os Parâmetros Ambientais;**
- XVIII.1 **Identificação de passivos ambientais;**
- XVIII.2 **Prazo para identificação de passivos não conhecidos;**
- XX - **Obtenção do Termo de Referência Ambiental;**
- XXI - **Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas;**

XXII - 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 do Mucuripe/CE, denominada **Terminal de Passageiros de Fortaleza – TMP Fortaleza**, destinada à movimentação de passageiros e desenvolvimento de atividades acessórias culturais, 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 às disposições finais e transitórias, com vistas a garantir novos investimentos e conferir segurança jurídica aos contratos de arrendamento, contratos de adesão e aos termos de autorização.

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

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

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

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 n.º 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR n.º 15, de 15/2/2013 e n.º 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 n.º 15, de 15/02/2013 – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional.

Portaria SEP/PR n.º 38, 14/03/2013 – 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 n.º 38/2013-GAB, de 16/10/2013, e n.º 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 n.º 1.077/2015 TCU-Plenário, de 06/05/2015, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP.

Acórdão n.º 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 o estudo em questão, foi utilizado o WACC específico para terminais de passageiros, de 8,44% conforme Parecer Técnico nº 17/2013/ANTAQ SEI ([1769068](#)).

9. No que se refere ao prazo do contrato de 25 (vinte e cinco) 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 outorga variável.

10. As primeiras versões dos estudos para embasar a abertura de procedimentos licitatórios foram elaboradas em 2013 pelas empresas Merco Shipping Marítima LTDA, Agência Porto Consultoria e CEFTRU/UNB, sendo esta última selecionada para ser utilizada como base para embasar a abertura dos procedimentos licitatórios.

11. A partir desses estudos foi realizada a Audiência Pública n.º 01/2016/ANTAQ, realizada em 31/05/2016 no Auditório do Terminal Marítimo de Passageiros - Av. Vicente de Castro, s/n.º, Mucuripe, Fortaleza - CE.

12. Já em 26/09/2017, através do Ofício n.º 186/2017/AECI, SEI ([0586024](#)), o então Ministérios dos Transportes, Portos e Aviação Civil, submete os estudos para análise do Tribunal de Contas da União - TCU, contudo, sua análise por parte daquela corte de contas foi descontinuada, considerando as sinalização do mercado de que não haveriam interessados na licitação do terminal.

13. Já em 2019, considerando a necessidade de dar destinação adequada ao ativo público existente, a Secretaria Nacional de Portos optou por elaborar um novo estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, EVTEA, considerando as premissas avaliadas em Audiência Pública, promovendo atualizações e ajustes no modelo de operação do terminal, considerando as características mais atuais do mercado de cruzeiros brasileiro.

14. As revisões e alterações necessárias analisadas por este Ato Justificatório representam cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. Ainda há que se destacar que os estudos que embasam o processo licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado deverá ser 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, caso necessárias.

15. 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.

16. 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, deverá incluir 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

17. Ao longo do exercício de 2012, intensificaram-se as discussões sobre a alteração do Marco Regulatório então em vigor, a Lei n.º 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”.

18. 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.

19. 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 contemple o arrendamento de áreas nos portos organizados.

20. Em 6 de dezembro de 2012, entrou em vigor a Medida Provisória n.º 595 (posteriormente convertida na Lei n.º 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 n.º 8.630/93, alterando significativamente as regras referentes aos arrendamentos portuários.

21. Dentre as alterações trazidas pela MP n.º 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.

22. 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 n.º 22/2013/SEP, de 29 de janeiro de 2013.

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

24. 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 (cento e dezessete) áreas nessa condição, conforme indicado na Tabela 01:

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

Tabela 01 - Áreas para licitação no PAP
Eventuais áreas livres *greenfield* em relação às quais havia sinalização de interesse.

25. Foi então publicada a Portaria SEP n.º 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 n.º 595/2012 (<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/arrendamentos-1>) (Anexo I).

26. 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*.

27. 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 n.º 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.

28. 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 n.º 38/2013, o objeto da autorização era o desenvolvimento de estudos referentes a 159 (cento e cinquenta e nove) áreas de arrendamentos dentro de portos públicos passíveis de serem licitadas, bem como de duas concessões, a saber, Imbituba e Manaus, para entrega no prazo de 225 (duzentos e vinte e cinco) dias a contar da publicação da Portaria.

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

30. 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 graneis vegetais.

31. 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.

32. É importante ressaltar que foram recebidas mais de 3.000 (três mil) propostas de melhorias aos documentos disponibilizados no período de Consulta Pública. Todas as contribuições foram avaliadas e muitas foram incorporadas.

33. 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 n.º 3.661/2013, condicionando a publicação dos editais de licitação do Bloco 1 do PAP à adoção de 19 (dezenove) condicionantes; após a apresentação de complementações e justificativas e de pedido de reexame pela SEP/PR, foi atestado o cumprimento de 15 (quinze) das 19 (dezenove) condicionantes, no Acórdão n.º 1.555/2014; na sequência, o Deputado Augusto Rodrigues Coutinho de Melo opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão n.º 1.555/2014, que foram rejeitados pelo Acórdão n.º 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 (quatro) condicionantes que ainda estavam pendentes, por meio do Acórdão n.º 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 n.º 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”.

34. Os estudos elaborados para servir como base de licitação do **TMP Fortaleza** não fizeram parte do rol de áreas da EBP, sendo que neste caso os estudos que embasarão os procedimentos licitatórios foram elaborados pela própria Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários com o objetivo de efetivar a licitação da área em questão.

IV. DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO TMP FORTALEZA

35. A seguir, serão apontadas as características gerais do **TMP Fortaleza**, localizado no Porto Organizado do Mucuripe/CE, sob jurisdição da Companhia Docas do Ceará – CDC, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

36. A área de arrendamento é caracterizada como uma instalação já construída para movimentação de passageiros com dois pavimentos, área construída de 5.218,43 m² e estacionamento/vias com área de 30.326,16 m² sendo o estacionamento suficiente para acolher a movimentação dos carros, ônibus e vans, atendendo aos passageiros e usuários das áreas de entretenimento.

37. A via de acesso para veículos ao terminal marítimo de passageiros é totalmente independente da atual entrada do porto margeando o molhe de abrigo (molhe do Titan) com acesso a ônibus, caminhões de abastecimento ao **TMP Fortaleza**, veículos leves e deverá contar, também, com calçada para pedestres quando esta via estiver concluída, uma vez que a CDC aguarda a conclusão das avenidas de acesso ao terminal por parte da Prefeitura.

38. Os ambientes de entretenimento, integrados ao terminal marítimo de passageiros foram planejados para não interferir na operação de embarque e desembarque dos passageiros, tripulação e de bagagens.

39. A área de superfície do arrendamento é de aproximadamente 27.640,09 m², conforme abaixo:



Figura 01: Área do TMP Fortaleza – Porto do Mucuripe/CE.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

40. O acesso rodoviário principal é pela Av. Vicente de Castro, uma via asfaltada, com duas vias, separadas por um canteiro, cada uma com duas faixas de rolamento. Esta avenida se interliga à malha rodoviária da cidade de Fortaleza.

41. Vale ressaltar que o **TMP Fortaleza** foi liberado para receber navios de grande porte em dezembro de 2018, após a conclusão da dragagem do berço 106 para 12,7 metros. A confirmação, dada pela Marinha, foi feita após a análise de dados levantados pelo processo de batimetria, que checa as condições dos berços de parada. Essa informação é de suma importância para o futuro arrendatário, pois dessa forma não haverá custos de transporte de ônibus entre o navio e o terminal.

42. 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 (vinte e cinco) anos::

Receita Bruta Global	R\$ 100.954 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 3.646 k
Investimento Total	R\$ 1.621 k
Despesa Operacional Total	R\$ 79.526 k
Movimentação Total (unit)	824.9 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 54.4 k
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	8,84%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0

Tabela 02: Principais resultados do projeto **TMP Fortaleza**.

Fonte: EVTEA - 2019

43. As principais variáveis estabelecidas para publicação deste edital de licitação foram determinadas em cumprimento ao Acórdão n.º 1.077/2015/TCU-Plenário, referendando o estudo **TMP Fortaleza** à data base 04/2019:

- a) Utilização do WACC de 8,84%, conforme Parecer Técnico ANTAQ n.º 17/2013/ANTAQ;
- b) Prazo pré-operacional: Não há;

- c) Inclusão IPTU: **TMP Fortaleza** - R\$ 133.832,28 em atendimento à decisão superveniente do Supremo Tribunal Federal; e
- d) Inclusão Redução de Garantia de Execução a partir do 6.º ano, de acordo com as novas premissas utilizadas nos estudos recentemente aprovados junto ao TCU;

44. 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 **TMP Fortaleza**.

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

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

46. 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 n.º 12.815/2013, para atrair interessados diante do cenário econômico do país, pois impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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"

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

Art. 6.º 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.

52. 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.

53. O Decreto n.º 8.033/2013 vai mais longe e prevê explicitamente em seu art. 9.º, inciso VII, o maior valor de outorga como critério de licitação.

54. 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.).

55. 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.

56. 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.

57. 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).

58. 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. DO PAGAMENTO DO VALOR DE OUTORGA

59. Conforme previsto no Art. 3º da Lei 12/815/2013, a exploração dos portos organizados e instalações portuárias brasileiras devem ter como objetivo o aumento de competitividade e do desenvolvimento do País, sempre seguindo as diretrizes de expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura assim como o estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos.

60. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do **TMP Fortaleza** deverá ser pago à Companhia Docas do Ceará - CDC e nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.

VIII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

61. Existe um enorme interesse público para que os portos operem com eficiência e segurança e que os serviços sejam prestados de forma competitiva e ajudem no desenvolvimento econômico regional e nacional, considerando seu papel vital no comércio internacional.

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

63. Existe um longo histórico, sobretudo nos países desenvolvidos, de experiências bem e mal sucedidas no tratamento desses objetivos no setor portuário. A referência que melhor consolida essa experiência, mesclando-a com a teoria de forma sólida, e que é utilizada mundialmente como documento base no planejamento portuário, é o *Port Reform Toolkit*, publicado pelo Banco Mundial e atualmente em sua segunda edição. Trata-se de um documento robusto, com oito módulos que 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-ppiaworld-bank-2nd-edition>. Particularmente, o Módulo 6 deste documento, intitulado *Port Regulation: Overseeing the Economic Public Interest in Ports*, foi também utilizado pelo Poder Concedente como insumo para nortear sua política tarifária.

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

65. A política tarifária para o terminal em questão foi inspirada na prática do setor portuário internacional e está em conformidade com as recomendações do Banco Mundial.

66. Sabe-se que um dos principais mecanismos para reduzir os preços e aumentar eficiência é através do estímulo ao aumento da concorrência. Sempre que 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.

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

VIII.1. Verificação dos aspectos concorrenciais

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

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

70. A despeito dessa avaliação, cumpre notar que todos os contratos preveem o monitoramento das tarifas pela ANTAQ, através de relatórios frequentes da arrendatária, medida essa alinhada com as responsabilidades legais da Agência^[3], bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Se o arrendatário fornecer informações erradas ou imprecisas, será multado.

VIII.2. Justificação de preços e tarifas utilizados no TMP Fortaleza e sua fundamentação

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

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

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

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

VIII.3. Composição da Receita Média Unitária

73. Embutidas no custo da operação dos navios estão as tarifas que os Terminais de Passageiros cobram dos passageiros para embarque/desembarque ou trânsito no porto. Vale ressaltar que os passageiros pagam estas taxas em todos os terminais que fazem parte do roteiro do cruzeiro, e não apenas nos terminais onde o passageiro desce do navio. Vale também mencionar que tripulantes geralmente estão isentos do pagamento destas taxas.

74. As Tarifas de Movimentação de Passageiros têm por finalidade remunerar todos os serviços prestados pelo terminal, incluindo, pelo menos, os seguintes serviços:

- Ordenamento e segurança nos acessos viários ao estacionamento do Terminal na chegada e saída de passageiros, tripulantes e visitantes, excluído o serviço de permanência em estacionamento;
- Escaneamento de bagagem e todos os demais procedimentos que vierem a ser exigidos pelas autoridades intervenientes;
- Transporte de passageiros entre o Terminal e a faixa de cais junto à escada de acesso aos navios, e vice-versa, inclusive bagagens (se o navio não puder atracar frente ao terminal);

- Serviço trilingue de orientação a passageiros, visitantes e tripulantes;
- Controle de segurança e vigilância no embarque, desembarque e trânsito; e
- Atendimento médico ambulatorial a passageiros, tripulantes e visitantes.

75. Na tabela a seguir é possível observar as tarifas que os portos/pontos de atracação brasileiros cobram por passageiro:

Porto	Emb/Desb	Trânsito	Tipo	Público/Privado
Fortaleza	21,05		Port of Call/Homeport	Público
Ilhéus	14,48	7,24	Port of Call	Público
Natal	12,5		Port of Call/Homeport	Público
Recife	28,95	19,3	Porto of Call/Homeport	Público
Maceió	25,67	12,84	Port of Call	Público
Angra dos Reis	30,24	21,99	Port of Call	Público
Niterói	30,24	21,99	Port of Call	Público
Itajaí	60,55	46,63	Port of Call	Público
Salvador	100	62	Port of Call/Homeport	Privado
Santos	116	70	Homeport	Privado
Rio de Janeiro	127,68	91,62	Homeport	Privado

Tabela 03: Preços de referência terminais de passageiros (em R\$)

Fonte: EVTEA - 2019

76. A tarifa média para embarque/desembarque observada é de **R\$59,31** (cinquenta e nove reais e trinta e um centavos) e, para trânsito, é de **R\$39,29** (trinta e nove reais e vinte e nove centavos). Assim, em conformidade com esse propósito, adotou-se essas tarifas médias como tarifas-teto para o projeto do **TMP Fortaleza**.

IX. JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”

77. 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 n.º 3.661/2013.

78. 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.

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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.

83. 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.

84. 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.

85. 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.

86. 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.

87. No caso do terminal **TMP Fortaleza** em que o futuro arrendatário será o único operador de passageiros, **fez-se necessário estabelecer o teto de preço para movimentação de passageiros com objetivo de garantir a modicidade dos mesmos**.

IX.1. Ausência de competidores

88. 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.

89. 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.

90. 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.

91. 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.

92. 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 03 e 04:

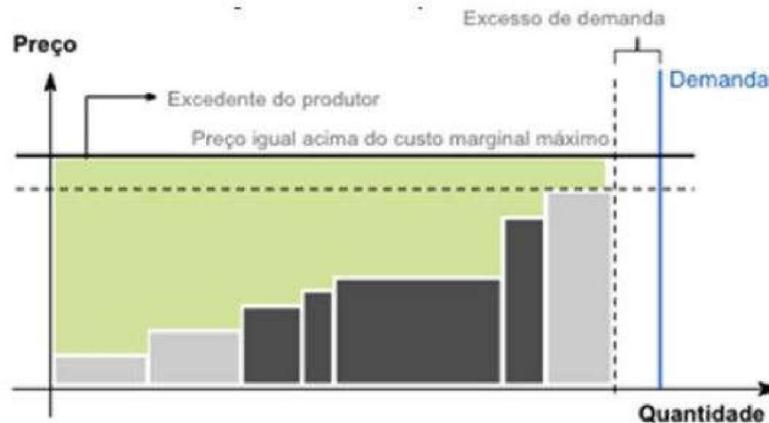


Figura 02: Gráfico Preço x Quantidade

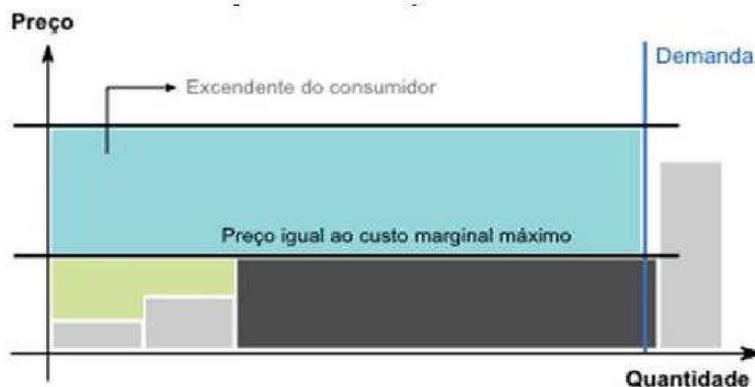


Figura 03: Gráfico Preço x Quantidade

93. 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.

94. 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.

95. 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.

96. 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.

97. 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.

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

98. 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.

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

100. 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.

101. 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.

102. 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.

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

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

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

105. 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.

106. Destaca-se, também, que, dentre as diretrizes do novo marco regulatório, Lei n.º 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. 3.º 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.

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

108. 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.

IX.3. Cenário competitivo no terminal

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

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

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

111. 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.

112. 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.

X.1. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

113. As projeções de demanda foram estruturadas a partir de duas etapas, refletindo dois grandes blocos de avaliação competitiva, são eles: análise de demanda macro e análise de demanda micro.

114. 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.

115. 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.

116. 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 **TMP Fortaleza**, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- a) Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2017), Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2016); e
- b) Plano Mestre do Complexo Portuário do Mucuripe – (2015).

117. 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.

118. 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.

X.2. Construção do modelo de demanda macro/micro de competição

119. O setor de cruzeiros marítimos no Brasil passou por um período de crescimento exponencial na década passada. Observou-se um aumento considerável no número de navios e cruzeiristas entre as temporadas de 2004/2005 e 2009/2010, demonstrada pelo crescimento continuado tanto no número de navios, quanto no número de cruzeiristas.

120. Destaca-se, especialmente, o crescimento de 38% (trinta e oito por cento) da temporada 2008/2009 para 2009/2010 no número de passageiros, alcançando mais de 700.000 (setecentos mil). Desse período de expansão, ressalta-se, também, o aumento de 200% (duzentos por cento) no número de navios e 417% (quatrocentos e dezessete por cento) no número de passageiros.

121. A partir da temporada 2010/2011, observa-se uma tendência de estabilização desse mercado, quando se nota índices de crescimento mais modestos. De 2010/2011 para 2011/2012, o número de cruzeiristas cresceu apenas 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), dando os primeiros sinais que o setor estava entrando numa fase menos positiva.

122. As temporadas de 2012/13 a 2016/17 registraram uma queda elevada no número de cruzeiristas de 53% (cinquenta e três por cento), comparadas à temporada de 2011/12.

123. A partir da temporada 2017/18, começou a recuperação do setor, com 418.504 (quatrocentos e dezoito mil, quinhentos e quatro) cruzeiristas registrados. Conforme informações preliminares da CLIA Brasil, a temporada 2018/19 deve terminar com cerca de 500.000 (quinhentos mil) cruzeiristas, um aumento de quase 40% (quarenta por cento) em relação à temporada 2016/17.

124. O gráfico a seguir mostra a evolução de cruzeiristas de 2004/05 a 2018/19 (estimado):

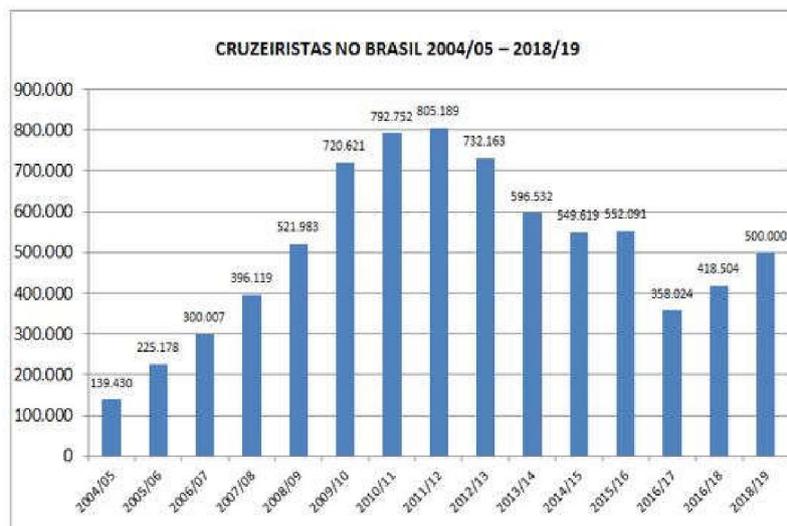


Tabela 04: Número de cruzeiristas na costa brasileira 2004 - 2019

Fonte: CLIA Brasil

125. Já as demandas oficiais analisadas pelo estudo são retiradas do Plano Mestre que é o instrumento de planejamento de Estado voltado à unidade portuária, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor portuário nacional constante do Plano Nacional de Logística Portuária – PNL, que visa direcionar as ações, as melhorias e os investimentos de curto, médio e longo prazo no porto e em seus acessos.

126. A partir do Plano Mestre é possível identificar a demanda macro de um Complexo Portuário, que, eventualmente, pode envolver Porto Organizado e Terminais de Uso Privado localizados em áreas próximas. Nesses casos, a competição entre eles se assemelha à competição intraportos.

127. Cabe ressaltar que os documentos oficiais de planejamento tratam apenas da demanda macro, ou seja, não dividem a demanda em terminais existentes ou planejados. Dessa forma, buscou-se identificar a demanda micro por meio da divisão de mercado entre os participantes atuais e futuros.

128. Nos casos em que o terminal está em funcionamento, observa-se o histórico de movimentação do terminal e das demais instalações participantes do Complexo Portuário para definição inicial da divisão de mercado, aplicando-se um processo de convergência entre a divisão atual e a divisão futura, definida com base na capacidade ofertada.

129. Definidas a demanda macro do Complexo Portuário e a divisão de mercado, chega-se à demanda micro do terminal, que será utilizada para avaliar o empreendimento.

130. Importante destacar que as projeções do Plano Mestre são estruturadas em diferentes cenários macroeconômicos, denominados: intermediário, otimista e pessimista. Esses cenários são adotados para aplicação da divisão de mercado, obtendo-se a demanda micro para cada cenário. Assim, o Plano Mestre do Porto do Mucuripe (2015) torna-se a principal fonte no que se refere à projeção de demanda.

131. Em relação à distribuição da demanda macro, espera-se que o **TMP Fortaleza** absorverá 100% (cem por cento) da demanda, por se tratar do único terminal apto a realizar essas operações.

132. No que tange à previsão de cruzeiros marítimos, o Plano Mestre previu 11 (onze) escalas de navios de cruzeiros na temporada 2018/19 no **TMP Fortaleza**. Esse número deve gradualmente crescer até chegar em 39 (trinta e nove) atracações em 2060. O gráfico a seguir mostra a evolução:

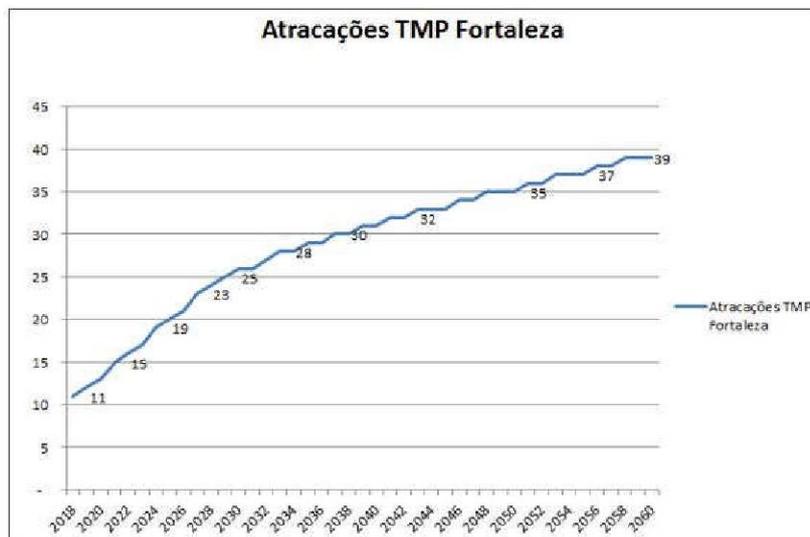


Figura 04 – Previsão de atracções 2018 - 2060
Fonte: Plano Mestre do Porto do Mucuripe (2015)

133. A partir da delimitação da quantidade prevista de passageiros para o **TMP Fortaleza**, busca-se, com base no Plano Mestre (2015), identificar a demanda macro total prevista para o horizonte de projeto. Posteriormente, a demanda macro identificada será segregada entre os participantes de mercado (neste caso, apenas o **TMP**), de forma a calcular a demanda micro para o terminal.

134. Foram utilizadas as premissas abaixo para a previsão de passageiros no Porto do Mucuripe:

- Utilização da previsão do Plano Mestre por apresentar informações mais recentes;
- Utilização da taxa média de crescimento do Plano Mestre;
- 100% (cem por cento) de absorção da demanda do *cluster* do Ceará;
- Participação de passageiros em trânsito 100% (cem por cento);
- Capacidade média das embarcações que atracam no Porto do Mucuripe de 1.361 (mil, trezentos e sessenta e um) leitos;
- Ocupação média dos navios de 95% (noventa e cinco por cento), conforme observada na temporada 2017/18;
- Retomada das atracções de cabotagem da MSC a partir de 2019/20;
- Sem previsão de reabertura da linha Fortaleza – Fernando de Noronha; e
- Aumento da participação dos navios de passagem, com 18 (dezoito) novos navios a serem lançados até 2020.

135. Conforme essas premissas, apresenta-se a previsão de demanda nos três cenários para o **TMP Fortaleza** num horizonte de 25 (vinte e cinco) anos:

Cenários			
Ano	Pessimista	Base	Otimista
Ano 1	16.752	16.810	16.867
Ano 2	19.309	19.396	19.483
Ano 3	20.585	20.689	20.793
Ano 4	21.850	21.982	22.114
Ano 5	24.388	24.568	24.748
Ano 6	25.627	25.861	26.095
Ano 7	26.855	27.154	27.453
Ano 8	29.344	29.740	30.137
Ano 9	30.539	31.033	31.528
Ano 10	31.719	32.326	32.934
Ano 11	32.884	33.619	34.354
Ano 12	32.773	33.619	34.465
Ano 13	33.911	34.912	35.914
Ano 14	35.034	36.205	37.376
Ano 15	34.896	36.205	37.515
Ano 16	35.994	37.498	39.003
Ano 17	35.841	37.498	39.155
Ano 18	36.916	38.791	40.666
Ano 19	36.753	38.791	40.830
Ano 20	37.807	40.084	42.362
Ano 21	37.634	40.084	42.535
Ano 22	38.670	41.378	44.085
Ano 23	38.493	41.378	44.262
Ano 24	39.513	42.671	45.828
Ano 25	39.334	42.671	46.007
TOTAL	793.420	824.964	856.508

Tabela 05 – Previsão de demanda para o TMP Fortaleza

Fonte: EVTEA - 2019

136. 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.

137. A movimentação do **TMP Fortaleza** vem sendo registrada desde 2007, quando foram cadastrados 7.581 (sete mil, quinhentos e oitenta e um) passageiros. O melhor ano já registrado no Porto do Mucuripe foi o ano de 2010, quando 36 (trinta e seis navios) navios atracaram no porto com 35.969 (trinta e cinco mil, novecentos e sessenta e nove) passageiros apurados. Registrou-se movimentações acima de 20.000 (vinte mil) cruzeiristas também em 2011 e 2012.

138. Nas últimas cinco temporadas (2014/15 – 2018/19), registrou-se movimentações entre 10.000 (dez mil) e 15.000 (quinze mil) passageiros, com exceção da temporada 2018/19, com um movimento abaixo de 10.000 (dez mil) passageiros. Um fator importante para o decréscimo foi o fechamento de Fernando de Noronha para navios de passageiros devido a questões ambientais, sem previsão de reabertura dessa linha.

139. Analisando as últimas cinco temporadas, observa-se:

- A capacidade média dos navios que atracam no Porto do Mucuripe é de 1.361 (mil, trezentos e sessenta e um) leitos;
- A única empresa que faz cabotagem na costa brasileira presente em Fortaleza é a MSC; iniciando ou terminando as estadias no Brasil;
- A MSC estava ausente na última temporada, no entanto, já confirmou três escalas nos anos de 2019 e 2020;
- 82% (oitenta e dois por cento) de todas as atracações são de navios de passagens; e
- O armador com mais escalas de passagem é o *Holland America Line*, com sete.

140. Em relação à participação de passageiros em trânsito e de embarque/desembarque, informa-se que o último navio com passageiros embarcando ou desembarcando foi o Europa 2, em 05.03.2015, com dois passageiros embarcando e dois desembarcando.

141. O **TMP Fortaleza** serviu, tradicionalmente, apenas de ponto de embarque para Fernando de Noronha, e sem previsão de reabertura dessa linha não se prevêem passageiros embarcando ou desembarcando em Fortaleza.

142. Além dos fatores que impactam o Brasil inteiro, a queda no **TMP Fortaleza** pode ser explicada pela falta de infraestrutura portuária adequada que levou os operadores a disponibilizar menos escalas para o porto, aumentando a frequência para outros locais mais adequados.

143. Com os dois principais gargalos eliminados (falta de um terminal e falta de profundidade no berço), acredita-se que o **TMP Fortaleza** começará a crescer novamente a partir da temporada 2019/20.

144. Os armadores confirmam, reiteradamente, o interesse no destino Fortaleza pelo potencial turístico, mas também frisam a importância em melhorias na infraestrutura do porto.

145. Considerando as premissas já aplicadas na demanda macro, e que o **TMP Fortaleza** será o único capaz atender esse mercado, a demanda micro considerada será de 100% (cem por cento) da macro, uma vez que não existem outros terminais capacitados para o recebimento de passageiros.

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

146. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6.º, §1.º, da Lei Federal n.º 12.815, de 05 de junho de 2013.

Art. 6.º 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.

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

147. De outra sorte, tendo em vista que a Lei Federal n.º 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 n.º 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 n.ºs 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.

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

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

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

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

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

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

153. Existindo duas ou mais propostas, ocorrerá a sessão de propostas à viva-voz, sendo que estão aptas a participar desta etapa os proponentes que estejam entre as 3 (três) maiores propostas daquele arrendamento e/ou os proponentes cujo valor da proposta seja igual ou superior a 90% do valor do maior valor de outorga do respectivo arrendamento.

154. 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.

155. 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.

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

- a) 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;
- b) 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.

157. Em março de 2017, encontra-se um exemplo de sucesso da dinâmica indicada. O Leilão ANTAQ n.º 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 06 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: Elaboração Própria.

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

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

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

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

161. 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.

162. 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.

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

V - contratação integrada.

164. 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).

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

165. Não há previsão de ressarcimento de estudos para o EVTEA do TMP Fortaleza.

XIII. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

166. Não há previsão de pagamento de custos referentes ao leilão do TMP Fortaleza, uma vez que o mesmo deverá ser realizado nas dependências da ANTAQ.

XIV. ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO SETOR PORTUÁRIO

167. 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.

168. 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.

169. As primeiras versões dos estudos para embasar a abertura de procedimentos licitatórios foram elaboradas em 2013 pelas empresas Merco Shipping Marítima LTDA, Agência Porto Consultoria e CEFTRU/UNB, sendo esta última selecionada para ser utilizada como base para embasar a abertura dos procedimentos licitatórios.

170. A partir desses estudos foi realizada a Audiência Pública nº 01/2016/ANTAQ, realizada em 31/05/2016 no Auditório do Terminal Marítimo de Passageiros - Av. Vicente de Castro, s/n.º, Mucuripe, Fortaleza - CE.

171. Já em 26/09/2017, através do Ofício nº 186/2017/AECI, SEI (0586024), o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, submete os estudos para análise do Tribunal de Contas da União - TCU, contudo, sua análise por parte daquela corte de contas foi descontinuada, considerando as sinalização do mercado de que não haveriam interessados na licitação do terminal.

172. Já em 2019, considerando a necessidade de dar destinação adequada ao ativo público existente, a Secretaria Nacional de Portos optou por elaborar um novo estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, EVTEA, considerando as premissas avaliadas em Audiência Pública, promovendo atualizações e ajustes no modelo de operação do terminal, considerando as características mais atuais do mercado de cruzeiros brasileiro.

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

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

174. 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 Porto do Mucuripe.

XV. LEVANTAMENTO DOS BENS REVERSÍVEIS EXISTENTES NAS ÁREAS CONSIDERADAS *BROWNFIELDS*

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

176. Além de diversas alterações legais e regulamentares, adicionadas à falta de padronização entre as diferentes autoridades portuárias, o mercado está organizado por contratos celebrados em diferentes momentos históricos, portanto, dotados de inúmeros termos aditivos celebrados sobre a égide de diferentes marcos regulatórios e por diferentes atores, o que acarreta não apenas ausência de dispositivos contratuais claros como a ausência de exegese padrão para ser aplicada nessas lacunas, determinando sérias imprecisões e falta de clareza no estabelecimento de quais bens serão efetivamente revertidos ao poder concedente ao final do prazo contratual.

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

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

179. Desta forma, para o caso em tela, consideram-se bens reversíveis aqueles que serão entregues para operação do terminal, discriminados no Termo de Vistoria anexo ao EVTEA.

XVI. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

XVI.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

180. 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.

181. 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 n.º 12.815/2013, buscando adequar os parâmetros de pagamentos pela exploração da área aos movimentos sazonais observados na economia brasileira.

182. Nas licitações anteriores optou pelo estabelecimento do percentual de 50% para parcela fixa, e 50% 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.

183. Para o terminal em questão percebe-se (i) que a receita proveniente da movimentação de passageiros não é a principal do **TMP Fortaleza** e (ii) que existe um alto grau de volatilidade observado na movimentação de passageiros no Porto do Mucuripe, optou-se por estabelecer apenas valores de outorga fixa.

184. Dessa forma, calculou-se o VPL sem pagamentos ao Poder Concedente e, para zerar o mesmo, converteu-se 100% do seu valor em parcelas mensais fixas. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 (seis) parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

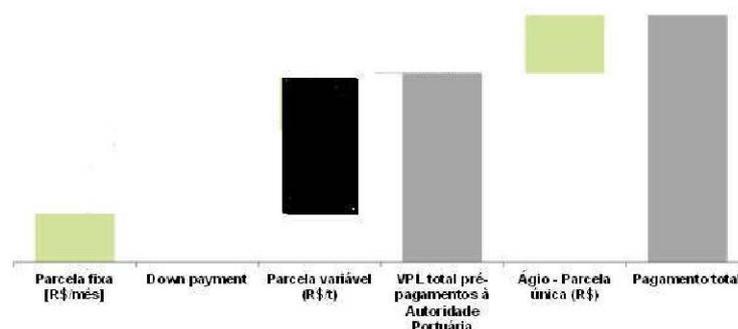


Figura 05 - Pagamentos pela exploração do arrendamento - (obs.: figura ilustrativa e fora de escala)

185. Para o terminal em tela, os valores a serem pagos pelo licitante vencedor à Autoridade Portuária a título de outorga fixa ao longo do contrato alcançarão em torno de R\$ 18,3 M.

XVII. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO

186. 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.

187. 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.

188. Tendo esse princípio como justificativa, a obrigatoriedade de que o capital social seja de, no mínimo, 20% do Capex ou o equivalente a 12 (doze) 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.

189. 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.

190. 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.

191. Assim, entende-se como imprescindível a exigência de um capital social mínimo, conforme valores definidos – 20% do Capex ou 12 (doze) 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.

XVIII. DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 8,84%

192. 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 no Parecer Técnico n.º 17/2013/ANTAQ SEI ([1769068](#)).

XIX. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

193. O estudo ambiental preliminar visa subsidiar a avaliação dos aspectos ambientais relevantes associados ao desenvolvimento de atividades portuárias no âmbito do arrendamento. A avaliação é realizada com base nos estudos realizados anteriormente para a área, na situação de ocupação atual da área e do entorno, no licenciamento ambiental do porto e da área de arrendamento, na vistoria de campo, na proposta de ocupação e funcionamento futuro do terminal, e na legislação ambiental aplicável, abrangendo os seguintes tópicos:

- a) Descrição da área de arrendamento;
- b) Licenciamento ambiental;
- c) Análise documental e visitas técnicas;
- d) Definição do estudo ambiental necessário ao licenciamento;
- e) Avaliação dos potenciais passivos ambientais;
- f) Identificação dos principais impactos ambientais;
- g) Proposição de programas ambientais;
- h) Gerenciamento de Áreas Contaminadas; e
- i) Precificação dos custos ambientais.

194. Com base nestas avaliações, faz-se a previsão do processo de licenciamento ambiental para o empreendimento e a proposição de medidas de controle e gerenciamento ambiental ou, quando pertinente, medidas compensatórias a serem adotadas pelo futuro arrendatário, bem como estimativa dos custos associados ao processo de licenciamento e à gestão ambiental.

195. 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.

196. De modo geral, o **TMP Fortaleza** se localiza em uma área de operações portuárias em que a ocupação do entorno é caracterizada com área portuária e mar.

197. O **TMP Fortaleza** está localizado na Praia Mansa, na extremidade norte do Porto do Mucuripe (Porto de Fortaleza), na ponta da enseada de mesmo nome. A área, controlada pela Companhia Docas do Ceará – CDC, contém, também, a concessão da exploração de energia eólica, com a presença de quatro aéro geradores e suas salas de transformadores.

198. A estrutura do empreendimento é composta pelo terminal marítimo de passageiros, estacionamento e vias de acesso, sendo concebida não só para a receptividade e a movimentação de cruzeiristas, mas com uma funcionalidade multiuso, capaz de abrigar eventos como *workshops*, seminários e espetáculos culturais.

199. No que se refere à pesquisa documental o Porto do Mucuripe está com a Licença de Operação n.º 104/2019 – DICOP vigente, com validade até 07.03.2022. Essa LO abrange o **TMP Fortaleza**.

200. Entre os condicionantes da licença, citam-se:

- Manutenção do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS;
- Manutenção do Plano de Emergência Individual – PEI;
- Informar eventuais ocorrências de sinistros ou acidentes que possam resultar em alterações da qualidade ambiental;
- Apresentar a cada seis meses o auto monitoramento dos efluentes líquidos, dos resíduos sólidos e da água de lastro.

201. Com relação à verificação *in loco* na área **TMP Fortaleza** e às reuniões realizadas em 18/08/2019, as informações foram compiladas, analisadas e apresentadas de forma completa na Seção F - Ambiental do EVTEA.

XIX.1. Identificação de passivos ambientais

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

203. Desta forma, a referida área foi classificada como Área excluída de Cadastro (AE) por não ter apresentado indícios ou evidências que possam remetê-la à classificação de Área Potencialmente Contaminada - AP.

XIX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

204. Diante do cenário apresentado, deve-se estabelecer um prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da data de assunção à área, para que o futuro arrendatário identifique os Passivos Ambientais 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

205. 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.

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

“Art. 14. A celebração do contrato de concessão ou arrendamento e a expedição de autorização serão precedidas de:

I - consulta à autoridade aduaneira;

II - consulta ao respectivo Poder Público municipal; e

III - emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento.”

207. O Decreto n.º 8.033, de 27 de junho de 2013 que regulamenta o disposto na Lei n.º 12.815/13, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias; em seu CAPÍTULO II, Seção I, Art. 7.º estabelece que:

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

208. 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

209. Considerando as competências da Agência Reguladora e a Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários - CPLA lá constituída, todas as comunicações dirigidas às empresas são feitas, por padrão, pela ANTAQ, em decorrência do Ofício n.º 214/2017/AECI, de 01/11/2017, encaminhado à Agência que sugeriu: “que a ANTAQ adote como procedimento padrão, o envio dos comunicados relevantes ao TCU até um dia antes da realização dos leilões de outorgas”.

XXII - CONCLUSÃO

210. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do **TMP Fortaleza** 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.

211. Todos os aspectos legais foram rigorosamente observados, estando os estudos aptos para análise do Tribunal de Contas da União.

212. Dessa forma, sugerimos ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias (i) a aprovação dos estudos em questão, e para caso de acordo com as diretrizes expostas neste Ato Justificatório e com o EVTEA devidamente revisado, submeta-os à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, (ii) que em ato contínuo da aprovação dos estudos por parte do MINFRA, os mesmos sejam encaminhados ao Tribunal de Contas da União - TCU e (iii) que a Companhia Docas do Ceará – CDC seja oficiada quanto ao conteúdo deste Ato Justificatório em conjunto com os EVTEAs revisados SEI ([1683231](#)).

213. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral de Modelagem 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 14/08/2019, às 22:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1769025** e o código CRC **2715ACDF**.



Referência: Processo nº 00045.001210/2014-11



SEI nº 1769025

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

Criado por disney.neto, versão 113 por disney.neto em 14/08/2019 22:10:07.