



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 82/2019/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA

Brasília, 13 de setembro de 2019.

PROCESSO Nº 50000.051864/2019-86

INTERESSADO: ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE MACEIO - APMC

Referência: Processo nº 50000.051864/2019-86

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal;
Licitação da área MAC10 no Porto Organizado de Maceió/AL.**

SUMÁRIO

- I - Objeto;
- II - Introdução;
- III - Características Gerais do Empreendimento;
- IV - Justificativa do Parcelamento de Outorga e do Percentual de Garantia de Execução;
- V - Justificativa Para Utilização do Critério de Licitação - “Maior Valor de Outorga”;
- VI - Do Pagamento do Valor de Outorga;
- VII - Fundamentação da Política Tarifária e Valores Empregados;
- VIII.1 Verificação de Aspectos Concorrenciais;
- VIII.2 Justificação de Preços e Tarifas Utilizados e Sua Fundamentação;
- VIII.3 Composição da Receita Média Unitária;
- VIII - Justificativas em Relação ao Estabelecimento de Preço Teto;
- IX - Demonstração da Incorporação nos Evteas de Modelos que Expressam e Estimulam a Concorrência Inter e Intraportos;
- X.1 Consideração dos cenários competitivos nos Evteas;
- X.2 Construção do modelo de demanda macro e competição;
- X.3 Construção do modelo de demanda micro e competição;
- X - Justificativa para Adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC;
- XI - Valor de Ressarcimento da Empresa Autorizada para Realização de Estudos de Viabilidade das licitações;
- XII - Valor de Pagamento dos Custos Referentes ao Leilão;
- XIII - Adequação dos Estudos aos Instrumentos de Planejamento de Setor Portuário;
- XIV - Definição de Parâmetros de Desempenho;
- XV - Forma de Pagamento pela Exploração do Arrendamento;
- XVI.1 Terminais com VPL Positivo;
- XVI.2 Terminais com VPL Negativo ou Marginalmente Positivo;
- XVI - Capital Social Mínimo;
- XVII - Definição de *Alpha* para Cálculo de MME;
- XVIII - Definição da Taxa Interna de Retorno Referencial em 9,38%;
- XIX - Justificativa para os Parâmetros Ambientais;
- XX - Obtenção do Termo de Referência Ambiental;
- XXI - Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas;
- XXII - Conclusão.

I. DO OBJETIVO

1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura da licitação de área situada no Porto de Maceió/AL, denominada **MAC10**, destinada à movimentação e à armazenagem de grãos líquidos, especialmente ácido sulfúrico, no Porto de Maceió, 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.

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

As políticas de Estado são definidas por meio de Lei pelo Poder Legislativo, a fim de se obter perenidade. Naturalmente, o legislador constituinte também está apto a estabelecer esse tipo de política, o que em geral é feito através de disposições de caráter genérico que têm por escopo indicar os fins sociais a serem atingidos pelo Estado (normas programáticas).

Nessa esteira, cumpre ainda repisar o conceito de políticas de governo. São elas definidas pelo governante e têm como pano de fundo o cenário político, econômico e social que se apresenta durante um dado mandato eletivo. As políticas de governo podem ser fixadas por Lei ou por outro ato normativo (ex. Decreto), estando, contudo, sujeitas a modificações constantes ao longo do mandato. Trata-se, assim, do próprio programa de governo e deve refletir, na medida do possível, as promessas exaradas durante a campanha eleitoral.

As políticas públicas são traçadas diretamente pelo governante e sua equipe (Ministros de Estado, Secretários, etc.), sempre em observância às orientações emanadas pelo governante.[1] (grifos nossos)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. 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 instalações privadas e ampliação de empreendimentos já existentes; e iii) prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.[2]

5. 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.

6. No tocante aos novos arrendamentos, objeto desta Nota, foi anunciado em 2012 – primeiramente em 15 de agosto e, em segundo momento, em 6 de dezembro –, o módulo portuário do Plano de Investimentos em Logística (PIL - Portos), acompanhado pela edição da Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 e nº 38, de 14/3/2013.
7. 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.
8. As justificativas das diretrizes e atos praticados pelo poder concedente e pela Agência Reguladora para a definição de modelagem dos arrendamentos se deram através dos seguintes atos:

Portaria SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional.

Portaria SEP/PR nº 38, 14/3/2013 – Divulgação de chamamento para empresas interessadas na elaboração de estudos para 159 áreas, com definição da modelagem a ser utilizada.

Portaria Conjunta SEP/PR-ANTAQ 91, de 24 de junho de 2013– Constituição de Comissão Mista, composta por quatro membros da SEP/PR e cinco membros da ANTAQ, com o objetivo de avaliar e selecionar os projetos e/ou estudos de viabilidade, os levantamentos e as investigações, referidos na Portaria SEP/PR 38/2013.

Ofício 178/2013-DG, de 11/10/2013 - Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), bem como as minutas de edital e contrato referentes ao primeiro bloco foram aprovados por meio da Resolução 3.094/2013 - ANTAQ e encaminhados ao TCU. O Ofício 178/2013 referido foi complementado posteriormente pelos Ofícios nº 38/2013-GAB, de 16/10/2013, e nº 39/2013-GAB, de 17/10/2013.

Ofício 39/2013-GAB, de 17/10/2013 - enviou ao Tribunal de Contas da União as notas técnicas finais da Comissão Mista sobre análise feita após as Audiências Públicas 3 e 4/2013.

Acórdão nº 1.077/2015 TCU-Plenário, de 06/05/2015, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP.

Acórdão nº 2.413/2015 TCU-Plenário, de 30/09/2015 - Aprovação Final pelo TCU da licitação de 8 áreas pelo critério de Maior Valor de Outorga.

9. Destacamos que para os estudos em questão foi utilizado o WACC estabelecido pelo então Ministério da Fazenda, por intermédio da Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF, de 30/10/2018 que estabeleceu o valor da taxa de desconto em 9,38%.
10. No que se refere ao prazo do contrato de 25 anos estabelecido para a área em questão, ressaltamos que o mesmo foi estabelecido de forma que comportasse de maneira adequada os investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas fixas e variáveis.
11. O EVTEA em questão foi elaborado pela NCA Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente (ART 0720190027230), conforme informado pelo Ofício APMC nº 304/2018 SEI (1252256) de 20/11/2018, e doado pela empresa TIMAC Agroindústria e Comércio de Fertilizantes Ltda. para servir de base para o arrendamento de um terminal de granéis líquidos, especialmente Ácido Sulfúrico, no Porto de Maceió/AL.
12. Em ato contínuo, o mesmo foi revisado pela Empresa de Planejamento e Logística - EPL, braço do MINFRA, conforme solicitado pelo DESPACHO Nº 516/2019/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA SEI (1905240) que solicitou a elaboração e atualização de metodologias, considerando o padrão dos demais estudos portuários elaborados no âmbito do Programa “Avançar Parcerias” do Governo Federal.
13. Uma vez instada a revisar os estudos, a EPL promoveu as ações necessárias, de modo que o EVTEA analisado por este Ato Justificatório representa cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasaram o processo licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, por meio de Projeto Executivo a ser aprovado pela Autoridade Portuária, a partir do Plano Básico de Implantação - PBI, analisado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária, previamente ao projeto executivo e à execução das obras.
14. Nesse sentido, a responsabilidade pelo projeto efetivo caberá ao futuro licitante vencedor, quando serão exigidos o projeto executivo da obra e a respectiva ART do engenheiro responsável, em atendimento aos normativos da ANTAQ e do Sistema CREA/CONFEA. Ressalta-se que esse entendimento foi objeto de discussão com a área técnica do Tribunal de Contas da União, que entendeu e concordou com a metodologia utilizada.
15. Com o fito de prover maiores informações aos interessados na área, a fim de que suas propostas sejam as mais aderentes à realidade, na Seção do Edital que trata da Visita Técnica, deve ser incluída a possibilidade de realização de estudos e observações mais criteriosos, tais como batimetrias, sondagens do solo, dentre outros.

III. DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO MAC10

16. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **MAC10**, localizada no Porto Organizado de Maceió/AL, sob jurisdição da Companhia Docas do Rio Grande do Norte/RN, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.
17. O Porto Organizado de Maceió é gerido pela Administração do Porto de Maceió – APMC, que foi descentralizada para a Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN através do Convênio nº SEP/001/2007-DC. A descentralização das atividades fez-se mediante a transferência, pela então Secretaria Especial de Portos, para a CODERN, da cessão de uso gratuito de bens integrantes do Porto de Maceió.
18. A área objeto deste estudo é um *greenfield*, sem estrutura de operação, e possui **7.932 m²**, conforme indicado na figura a seguir. Por se tratar de área *greenfield*, o arrendatário deverá disponibilizar todas as estruturas necessárias ao futuro terminal.



Figura 01: Área de arrendamento MAC10 – Porto de Maceió-AL.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

19. Estima-se que as operações a serem realizadas no terminal serão, predominantemente, de desembarque aquaviário. Desse modo, o terminal deverá viabilizar a movimentação e o armazenamento de ácido sulfúrico destinado à indústria de fertilizantes.

20. No Porto de Maceió, os navios de granel líquidos atracam predominantemente no Berço 7, que conta com 305 m de comprimento e 9 m de profundidade. Depois de atracado, inicia-se a operação de conexão dos mangotes nos *manifolds* localizados no píer e no navio, respectivamente. Conectados os mangotes, inicia-se a operação de descarga dos líquidos por meio das dutovias do píer até as áreas de tancagem, onde os produtos são armazenados até a expedição via caminhões-tanque.

21. Os navios de granel líquido que frequentam o Complexo são quase exclusivamente das classes *Handysize* e *Handymax*. Conforme informações disponíveis no Plano Mestre, movimentações de produtos químicos líquidos foram registradas apenas no Terminal Braskem, todas com navios *Handysize*. Estima-se que o navio de projeto do terminal **MAC10** será *Handysize* também, com calado de 9,8 m e LOA de 148 m.

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

Receita Bruta Global	R\$ 100.349 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 19.534 k
Investimento Total	R\$ 12.784 k
Despesa Operacional Total	R\$ 44.675 k
Movimentação Total (t)	1.150 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 8,7 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 2,55
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	9,38%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0
Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)	
TIR após o Imposto	11,33%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 1.901 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto **MAC10**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

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

- Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo **MAC10** para a data base 07/2019;
- WACC de 9,38%, conforme Nota Técnica Conjunta SEI nº 02/2018/STN/SEPRAC/SEFEL/MF;
- Prazo pré-operacional: **MAC10** de 2 anos, de acordo com a nova metodologia utilizada nos estudos recentemente aprovados junto ao TCU;
- Inclusão IPTU: **MAC10** - R\$ 19.449,00 ao ano em atendimento à decisão superveniente do Supremo Tribunal Federal; e
- Inclusão Redução de Garantia de Execução a partir do 6º. ano, de acordo com as novas premissas utilizadas nos estudos recentemente aprovados junto ao TCU.

24. Ainda no que se refere às características gerais do empreendimento, informa-se que durante o processo de atualização dos estudos, e em todas as suas fases (Elaboração de Estudos, Pré Audiência Pública, Pós Audiência Pública, Pré análise TCU, Pós Análise TCU) sempre são realizadas pesquisas gerais (jurídicas, regulatórias, etc) junto às Autoridades Portuárias, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Agência de Transportes Aquaviários - ANTAQ e demais órgãos competentes, conforme o caso, para identificação de possíveis litígios judiciais ou outras alterações que possam prejudicar o andamento da licitação. Não foram identificados litígios judiciais ou outros aspectos que possam atrapalhar o andamento dos trâmites licitatórios envolvendo a área **MAC10**.

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

25. Preliminarmente, informa-se que o maior Valor de Outorga, critério de julgamento previsto no art. 9º, inciso VII, do Decreto nº 8.033/2013, tem sido o critério adotado pelo Poder Concedente, em face de sua vantajosidade, demonstrada no Capítulo próprio desta Nota.
26. Em seguida, acerca do parcelamento do pagamento do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, com uma entrada de 25% e sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, esclarece-se ser estratégia adotada, como diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, para atrair interessados diante do cenário econômico do país, pois impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.
27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. 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.

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

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

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

32. 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.
33. O Decreto nº 8.033/2013 vai mais longe e prevê explicitamente em seu art. 9º, inciso VII, o maior valor de outorga como critério de licitação.
34. 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.).
35. 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.
36. 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.
37. 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).
38. 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.

VI. DO PAGAMENTO DO VALOR DE OUTORGA

39. Conforme previsto no Art. 3 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.
40. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do **MAC10** deverá ser pago à Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN e nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.

VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

41. 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.

42. 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.

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

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

45. 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.

46. 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.

47. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **MAC10**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

48. 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.

49. 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.

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

VII.2 Justificação de preços e tarifas utilizado no MAC10 e sua fundamentação

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

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

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

52. 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 **MAC10**.

VII.3 Composição da receita média unitária

53. As estimativas de preço para os terminais de graneis líquidos têm por objetivo remunerar as atividades realizadas nos terminais, tais como recebimento, armazenagem e expedição dos produtos.

54. A definição de preços para remuneração das atividades no âmbito dos estudos de viabilidade possui caráter referencial, utilizado exclusivamente para precificar o valor do empreendimento e a abertura de licitação. No entanto, por se tratar de um monopólio desse tipo de carga, o preço determinado nesta seção deve ser utilizado como preço-teto, ou seja, preço máximo que pode ser praticado no terminal, como mecanismo de proteção de clientes.

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

56. Nesse sentido, para fins de avaliação financeira do empreendimento o terminal **MAC10** as receitas auferidas são calculadas a partir da aplicação do Preço auferido para movimentação portuária projetada.

57. A seguir segue especificada a cesta de serviços considerada para o terminal **MAC10**, contendo as seguintes subatividades:

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

58. Para estimar a receita média unitária do terminal procedeu-se o levantamento em sítios eletrônicos dos preços praticados pelos terminais de Granéis Líquidos. A tabela a seguir sintetiza as informações coletadas.

EMPRESA	ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO	MÉDIA ARMAZENAGEM	MÉDIA MOVIMENTAÇÃO	COM IMPOSTOS	COM 20% DESCONTO
Stolthaven	103,00	80,00	23,00	103,00	82,40
Ageo	109,40	88,89	20,51	124,99	99,99
Adonai	91,50	91,50		104,54	83,63
Grael	67,50	47,50	20,00	67,50	54,00
Ultracargo	116,00	84,00	32,00	132,53	106,02
Pandenor	84,70	68,20	16,50	96,77	77,42
Oiltanking	152,33	137,73	14,60	174,03	139,23
Cattalini	105,00	95,00	10,00	106,12	84,90
Vopak	96,00	80,00	16,00	109,68	87,74
Liquiport	62,62	57,18	5,44	71,54	57,23
Média t	98,80			109,07	87,26

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

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

59. O preço médio dos terminais é de R\$ 109,07 por tonelada. Neste contexto precisa-se ressaltar que se trata de preços máximos, ou seja, o desconto sobre este preço depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

60. Na média, considera-se desconto de 20% para os preços efetivos, que resulta no preço de **R\$ 87,26/tonelada**. Essa premissa foi validada a partir de consultas a empresas e a entidades sindicais representativas do setor de distribuição de combustíveis.

61. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se um desconto de 20% sobre o preço tabelado, ou seja, o preço-teto que o terminal pode cobrar é de **R\$ 87,26** por tonelada, de acordo com levantamentos atuais de preços, com data-base em julho/2019.

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

62. Para a abordagem do presente tema, far-se-á uso da argumentação utilizada no Pedido de Reexame protocolado pelo Governo Federal junto ao TCU, em resposta às determinações 9.1.14 e 9.1.17 do Acórdão nº 3.661/2013.

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, uma vez que a estrutura proposta será a única capacitada para recepção de Ácido Sulfúrico na região do Complexo Portuário de Maceió, dessa forma optou-se pelo estabelecimento do preço teto de R\$ 87,26 por tonelada, com data-base em julho/2019.

VIII.1. Ausência de competidores

73. 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.

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

75. 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.

76. 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.

77. Esse aumento da competição reverte parte do excedente do produtor em ganho aos consumidores e na geração de uma nova estrutura de competição e eficiência para o futuro, conforme ilustrado de maneira simplificada nas Figuras 02 e 03.

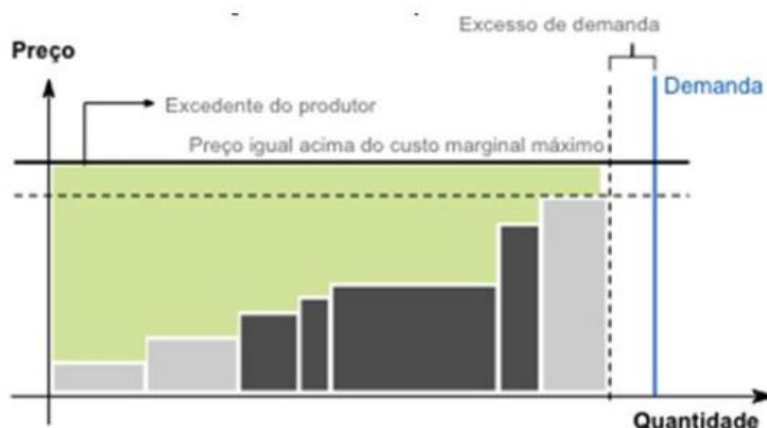


Figura 02: Gráfico Preço x Quantidade.

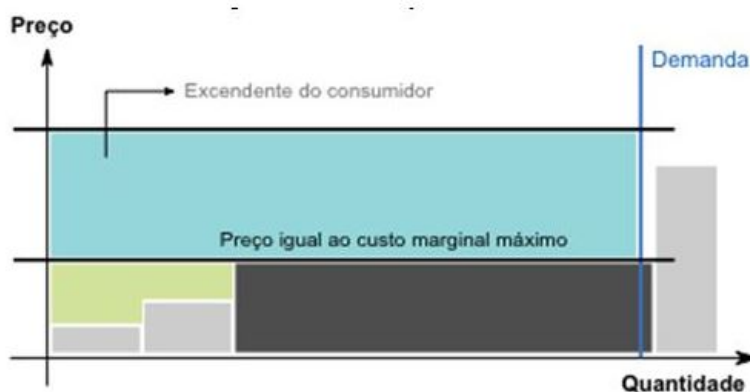


Figura 03: Gráfico Preço x Quantidade.

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

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

80. 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.

81. 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.

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

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

83. 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.

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

85. 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.

86. 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.

87. 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.

88. 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.

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

90. 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.

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

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

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

[...]

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

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

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

VIII.3. Cenário competitivo no terminal

94. No caso do terminal objeto desta Nota Justificativa, se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, uma vez que a estrutura proposta será a única capacitada para recepção de Ácido Sulfúrico na região do Complexo Portuário de Maceió, dessa forma optou-se pelo estabelecimento do preço teto de R\$ 87,26 por tonelada, com data-base em julho/2019.

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

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

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

96. 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.

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

IX.1. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

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

99. 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.
100. 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.
101. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimação de demanda potencial relativa à área de arrendamento **MAC10**, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- a) Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2017); e
- b) Plano Mestre do Porto de Maceió - (2019).

102. Os terminais portuários voltados para utilização do ácido sulfúrico no Brasil podem ser estruturados para atender a cadeia logística do setor nas regiões onde não existem outras alternativas portuárias para este produto. Logo, os terminais podem ser dimensionados em função das plantas específicas, tendo em vista que a logística de escoamento da produção é fundamental para a viabilidade econômica da fábrica.

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

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

104. O Porto Organizado de Maceió encontra-se alocado no Complexo Portuário de Maceió, inserido no “Cluster de Pernambuco”, o qual envolve os Complexos Portuários de Cabedelo, Recife e Suape.

105. Para o produto de interesse do presente estudo de viabilidade – o ácido sulfúrico – o PNLP apresenta projeções de demanda até o ano de 2060, contudo, apresenta série de projeção agrupada para o perfil de carga de Granel Líquido.

106. A natureza de carga denominada Granel Líquido, a nível Brasil, é composta, predominantemente, por produtos como “Derivados de Petróleo”, “Petróleo”, “Etanol”. Os demais produtos, por serem menos significativos, foram agrupados em “Outros”, que compreende os volumes de ácidos e demais produtos.

107. De acordo com o PNLP (2017), a demanda de Granel Líquido no Cluster de Pernambuco parte de 21,3 milhões de toneladas movimentadas em 2016, chegando a aproximadamente 43 milhões de toneladas em 2060.

108. A tabela abaixo mostra as taxas de crescimento médio anual (CAGR) para a projeção de demanda de Granel Líquido no Cluster de Pernambuco.

CLUSTER PERNAMBUCO	
ANO	EVOLUÇÃO (%)
2016 – 2020	-1,83%
2020 – 2030	2,45%
2030 – 2040	2,19%
2040 – 2050	1,77%
2050 – 2060	1,50%
2016 – 2060	1,62%

Tabela 03 – Projeção de demanda para granel líquido no “Cluster Pernambuco”
Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

109. Segundo a projeção de demanda para o *Cluster*, há uma leve retração no curto prazo, com retomada do crescimento a partir de 2020. A médio e longo prazo a taxa média de crescimento é de **1,62%** ao ano. O gráfico a seguir demonstra a evolução da movimentação projetada.

110. A partir do indicativo setorial apontado pelo PNLP, busca-se identificar a demanda específica de graneis líquidos para o Complexo Portuário de Maceió, por meio do Plano Mestre do Complexo Portuário de Maceió (2019).

111. No que tange a movimentação de químicos, o Plano Mestre informa que não há movimentação deste tipo de carga no Porto de Maceió apenas no Terminal Braskem. Em 2017, o terminal movimentou 270 mil toneladas de produtos químicos. A movimentação de produtos químicos corresponde, principalmente, às operações de embarque de cabotagem (70%), enquanto que 30% da movimentação de produtos químicos são importados, tendo como principal parceiro comercial os Estados Unidos. Os destinos de maior relevância da navegação de cabotagem são os complexos portuários de Salvador e Aratu-Candeias, de Vitória e Barra do Riacho, de Santos e do Rio de Janeiro e Niterói (ANTAQ, 2017; ALICEWEB, 2017).

112. A demanda por produtos químicos no complexo é altamente influenciada pela presença do Polo Cloroquímico de Alagoas, localizado no município de Marechal Deodoro. O Polo conta atualmente com 23 empresas, que atuam nos segmentos de fabricação de PVC, soda cáustica, tubos e conexões, plásticos em geral, bem como na produção de insumos para a indústria química.

113. Ao longo do período observado, entre 2013 e 2017, a movimentação de produtos químicos registrou um crescimento de 22%. O último ano observado registra o maior nível de movimentação da série analisada (ANTAQ, 2017).

114. Os produtos movimentados em 2017 no embarque de cabotagem foram os derivados halogenados dos hidrocarbonetos, utilizados como solventes. Para o desembarque de longo curso, há registros de halogenados dos hidrocarbonetos e obras de plástico (ANTAQ, 2017). De acordo com informações obtidas com representantes do Terminal Braskem o tipo de produto químico embarcado no Terminal é o dicloreto (DCE), insumo que também é utilizado nas plantas da Braskem que fabricam policloreto de vinila (PVC) em Maceió.

115. Em relação à movimentação de ácido sulfúrico, o Plano Mestre incluiu o produto na seção **Perspectivas de novas Cargas**; com potencial de captura no complexo, mas sem maturidade para incluir na previsão de demanda.

116. Nesse sentido, para chegar à demanda macro, procurou-se levantar a razão produção/insumo, ou seja, o volume de ácido sulfúrico necessário para o pleno funcionamento das fábricas da região. Conforme entrevistas realizadas, a capacidade plena das fábricas é de 180 mil toneladas por ano.

117. Para o funcionamento pleno, as fábricas precisam de 50.000 toneladas de ácido sulfúrico, que é o insumo principal da produção. Sem aumento de capacidade prevista no horizonte do contrato, manteve-se esse volume para todos os anos de operação no terminal, sem considerar crescimento orgânico.

118. Para o cenário otimista, partiu-se da premissa de produção de 200.000 toneladas de fertilizantes, melhor *output* já alcançado pelas fábricas e para o cenário negativo, a produção atual de 120.000 toneladas, requerendo 55.556 toneladas e 33.333 toneladas de ácido sulfúrico, respectivamente.

119. A tabela a seguir mostra a demanda macro nos três cenários, considerando que a demanda se concretizará a partir de 2023, após a construção do terminal:

DEMANDA MACRO Complexo Portuário do Maceió			
Movimentação/Armazenagem (toneladas)			
ANO	Tendencial	Pessimista	Otimista
2021	0	0	0
2022	0	0	0
2023	50.000	33.333	55.556
2024	50.000	33.333	55.556
2025	50.000	33.333	55.556
2026	50.000	33.333	55.556
2027	50.000	33.333	55.556
2028	50.000	33.333	55.556
2029	50.000	33.333	55.556
2030	50.000	33.333	55.556
2031	50.000	33.333	55.556
2032	50.000	33.333	55.556
2033	50.000	33.333	55.556
2034	50.000	33.333	55.556
2035	50.000	33.333	55.556
2036	50.000	33.333	55.556
2037	50.000	33.333	55.556
2038	50.000	33.333	55.556
2039	50.000	33.333	55.556
2040	50.000	33.333	55.556
2041	50.000	33.333	55.556
2042	50.000	33.333	55.556
2043	50.000	33.333	55.556
2044	50.000	33.333	55.556
2045	50.000	33.333	55.556

Tabela 04 – Projeção Demanda Macro de ácido sulfúrico, período 2021-2045

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

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

120. Para estimar a demanda portuária no terminal **MAC10** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário do Maceió, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial para cada terminal específico.

121. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (*marketshare*) para o horizonte contratual, a qual é definido de acordo com a divisão de capacidades (*capacityshare*) do mercado. A ideia central é de que, no médio/longo prazo, haverá convergência entre o *marketshare* e o *capacityshare*.

122. Na definição de capacidades consideram-se as infraestruturas operacionais existentes, bem como as infraestruturas que serão implementadas por meio de novos investimentos ao longo do horizonte contratual.

123. No que tange ao cenário atual, de acordo com dados de movimentação do Sistema de Desempenho Portuário - SDP da ANTAQ, não há movimentações portuárias de ácidos realizadas no Complexo Portuário de Maceió. Portanto, trata-se de uma nova carga, não havendo contratos de arrendamentos para realização dessas movimentações.

124. Ressalta-se também que o Terminal Braskem, apto para movimentação de químicos, opera apenas carga própria, e não deve ser considerado no *marketshare*. No cenário futuro, portanto, estima-se que o novo terminal deve absorver a totalidade das cargas previstas da previsão macro, respeitando o limite de sua capacidade operacional.

125. Com relação a previsões de ampliações de capacidade para novos terminais na região de influência do Porto Organizado de Maceió, também não há informações que indiquem novos empreendimentos com essa vocação. Dessa forma, estima-se que o futuro terminal de ácido sulfúrico no Porto de Maceió seja o único operador portuário especializado nesse tipo de carga, absorvendo 100% da demanda macro.

126. Para identificar a demanda capturada efetivamente pelo terminal, deve-se incluir as limitações de capacidade operacional dinâmica, na qual a limitação de armazenagem e de giros de estoques são os principais condicionantes.

127. A partir das premissas adotadas, chega-se à demanda micro para o terminal de ácidos no Porto Organizado de Maceió de **50.000 toneladas** para todos os anos de operação.

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

128. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 12.815, de 05 de junho de 2013.

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

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

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

Art. 66. Aplica-se subsidiariamente às licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária o disposto nas Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 8.666, de 21 de junho de 1993.

130. A apresentação de lances públicos encontra respaldo no art. 17, inciso I da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, favorecendo maior competitividade ao certame e a maior vantagem às ofertas pelo arrendamento das instalações portuárias licitadas.

Art. 17. O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte:

I - no modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;

131. A adoção da modalidade de leilão com apresentação de lances públicos está em linha com os recentes processos de concessão de serviços públicos promovidos pela União, a exemplo do 2º e 3º Estágio de concessões aeroportuárias promovidas pela União.

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

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

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

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

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

136. 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.

137. 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.

138. 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.

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

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

Tabela 05 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

140. 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.
- c) Assim, justifica-se a dinâmica acima indicada.

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

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

142. 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.

143. 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.

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

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

V - contratação integrada.

145. A definição dessa diretriz teve como motivação a alteração da alocação de riscos de projeto, já que em decorrência da atribuição ao próprio licitante de apresentar a melhor solução para o atendimento dos fins esperados, estima-se a supressão de eventuais aditivos de reequilíbrio ao contrato, o que é peculiar ao regime geral (Lei nº 8.666/93). É o que se busca evitar no regime diferenciado de contratação (RDC).

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

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

147. Abaixo segue a memória de cálculo do ressarcimento devido à EPL referente a elaboração dos estudos do **MAC10**.

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL TOTAL						
MÊS-BASE: 07/2019						
Objeto: Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico e Ambiental da Área MAC10						
Descrição:						
Porto: Maceió (AL)						
Área: MAC10						
Perfil de carga: Granel Líquido						
Tipo de carga: ácido sulfúrico						
Porte do terminal: pequeno						
Jurisdição: APMC						
Prazo de execução: 30 Dias corridos						
Descrição	Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Nº HxHxMês (4)=(1x2x3)x176	Preço Unitário (R\$/Mês) (5)	Preço Total (R\$) (6)=(4 x 5)/176
A) EQUIPE TÉCNICA						
PESSOAL - EQUIPE TÉCNICA						
Gerente		10,0%	1		23.544,98	
Assessor/Coordenador	1	10,0%	1	17,6	17.658,74	1.765,87
Assessor Técnico I			1		15.892,86	
Assessor Técnico II	1	80,0%	1	140,8	13.538,36	10.830,69
Assessor Técnico III			1		11.183,86	
Assessor Técnico IV	1	10,0%	1	17,6	9.417,99	941,80
PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA						
Gerente		10,0%	1		23.544,98	
Assessor/Coordenador			1		17.658,74	
Assessor Técnico I			1		15.892,86	
Assessor Técnico II	2	10,0%	1	35,2	13.538,36	2.707,67
Assessor Técnico III			1		11.183,86	
Assessor Técnico IV			1		9.417,99	
PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL						
Gerente			1		23.544,98	
Assessor/Coordenador			1		17.658,74	
Assessor Técnico I			1		15.892,86	
Assessor Técnico II	1	10,0%	1	17,6	13.538,36	1.353,84
Assessor Técnico III			1		11.183,86	
Assessor Técnico IV			1		9.417,99	
PESSOAL - SUPORTE TECNICO-ADMINISTRATIVO						
Assistente I			1		8.240,75	
Assistente I	1	10,0%	1	17,6	8.240,75	824,08
Estagiário			1		477,00	
Subtotal A						18.423,95
B) ENCARGOS SOCIAIS 64,11% de A						Subtotal B 11.811,59
C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS 30,00% de A						Subtotal C 5.527,19
SUBTOTAL						A+B+C 35.762,73
D) DESPESAS GERAIS						
D.1) Imóveis						
Escritório	1	100,00%	1	1	1.810,48	1.810,48
D.2) Mobiliário						
De escritório	1	100,00%	1	1	778,65	778,65
D.3) Passagens	1				-	
D.4) Estádias e Deslocamentos	1				-	
D.5) Serviços Gráficos	1				203,00	203,00
Subtotal D						2.792,13
SUBTOTAL						A+B+C+D 38.554,86
E) LUCRO 5,00% de (A+B+C+D)						Subtotal E 1.927,74
F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQ 16,62% de (A+B+C+D+E)						Subtotal F 6.728,21
H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F)						47.210,81
Obs.: Foram utilizadas as referências da "Tabela de Preços de Consultoria do DNIT", mês julho-2019, para estimativa dos itens de encargos sociais, custo administrativo, imóveis para escritório e mobiliário de escritório.						

Tabela 06 – Composição Ressarcimento EPL MAC10.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

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

149. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 07/2019.

150. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área MAC10 totaliza R\$ 47.210,81.

XII. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

151. Não há previsão de pagamento de custos referentes ao leilão do MAC10 uma vez que o mesmo deverá ser realizado nas dependências da ANTAQ.

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

152. 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.

153. 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.

154. Nesse contexto, a Empresa de Planejamento e Logística - EPL foi instada pelo Governo Federal a realizar a revisão dos estudos para o **MAC10**.

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

- a) Atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas;
- b) Atualização da situação atual da área, 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, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP entre outros; e
- e) Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

156. 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 de Maceió, a seguir especificado.

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017;	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2017);	Planejamento setorial
Plano Mestre do Porto de Maceió (2019);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Maceió (2018).	Planejamento setorial

Tabela 07 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em localizadas no Porto de Maceió.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

157. As justificativas para a formulação de parâmetros de desempenho para os terminais do Programa de Arrendamentos, especialmente no que diz respeito às áreas do Bloco I (Portos de Santos e Pará), foram apresentadas de forma exaustiva na Nota Técnica Regulação de Nível de Serviço (Anexo II), apresentada ao Tribunal de Contas da União em resposta à determinação 9.1.19 do Acórdão nº 3661/2013.

158. O desempenho operacional do **MAC10** destinado à movimentação de granel líquido, especialmente ácido sulfúrico, foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- a) **Consignação Média:** A consignação média de graneis líquidos no Porto de Maceió observada nos últimos cinco anos atingiu aproximadamente 5.800 toneladas por embarcação.
- b) **Taxa de Ocupação de Berço:** Para o Berço 7, a taxa de ocupação no período de 2014 a 2018 foi de 40,4%.
- c) **Prancha Média:** Foram observadas as seguintes médias no período de 2014 a 2018 para o berço 7: prancha geral- 242 t/h, prancha operacional- 385 t/h.
- d) **Nível de Serviço:** Níveis acima de 100% indicam que o tempo de espera do navio é maior que o tempo de operação. Nota-se que a média do período do nível de serviço foi calculada em 120,2%. Ressalta-se que foi observado um nível de serviço muito perto do nível ideal em 2018.
- e) **Movimentação Mínima Exigida - MME:** Conforme metodologia explicitada em capítulo próprio deste ato.

XV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

XV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

159. 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.

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

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

desenvolvimento dos estudos para estas licitações.

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

163. Dessa forma calculou-se o VPL sem pagamentos ao Poder Concedente e, para zerar o mesmo, converteu-se 50% do seu valor em parcelas mensais fixas e 50% em parcelas variáveis. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

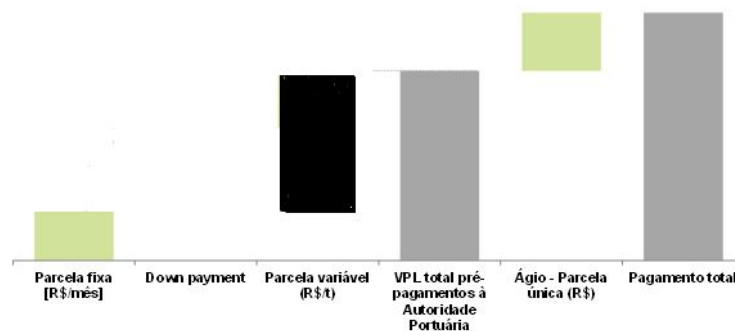


Figura 04 - Pagamentos pela exploração do arrendamento - (obs.: figura ilustrativa e fora de escala).

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

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

165. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

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

XVI. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO

167. 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.

168. 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.

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

170. 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.

171. 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.

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

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

173. O desempenho operacional medido através da quantidade de carga movimentada por meio aquaviário, denominado Movimentação Mínima Exigida – MME, tem por objetivo criar mecanismos de incentivo para otimização das operações, utilizando-se de métrica pré-definida que deve ser desempenhada pelos arrendatários.

174. A utilização de MME proporciona garantia mínima de utilização eficiente das áreas ao Poder Público, induzindo o arrendatário a operar em níveis iguais ou superiores aos pré-determinados pelo estudo de viabilidade.

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

176. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **MAC10**, utilizou-se a movimentação histórica observada de importação e exportação de granéis líquidos no sistema Comex Stat do ano de 2000 a 2018.

177. Optou-se por ajustar a metodologia de estabelecimento de MME a partir da análise de dados históricos tendo em vista que esses dados trazem um cenário de variação econômica mais próxima a realidade do produto a ser movimentado.

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

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

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

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

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

179. Para a área de arrendamento **MAC10**, chega-se à banda de variação α (alpha) no valor de **41,55%** para químicos líquidos, conforme dados expostos na tabela a seguir.

QUÍMICOS LÍQUIDOS (t)	2018	2015	2010	2005	2000
	10.296.582	9.050.045	9.048.123	6.190.251	4.197.738
Média	319.108				
Desvio Padrão	132.588				
α (alpha)	41,55%				

Tabela 08 – Banda de variação α (alpha) para a área **MAC10**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

180. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se o mesmo à série de projeção de demanda micro para o arrendamento portuário. De acordo com as premissas adotadas, a MME para a área de arrendamento **MAC10** está exposta na tabela a seguir.

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha)
2021	0	0
2022	0	0
2023	50.000	29.225
2024	50.000	29.225
2025	50.000	29.225
2026	50.000	29.225
2027	50.000	29.225
2028	50.000	29.225
2029	50.000	29.225
2030	50.000	29.225
2031	50.000	29.225
2032	50.000	29.225
2033	50.000	29.225
2034	50.000	29.225
2035	50.000	29.225
2036	50.000	29.225
2037	50.000	29.225
2038	50.000	29.225
2039	50.000	29.225
2040	50.000	29.225
2041	50.000	29.225
2042	50.000	29.225
2043	50.000	29.225
2044	50.000	29.225
2045	50.000	29.225

Tabela 09 – Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento **MAC10**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

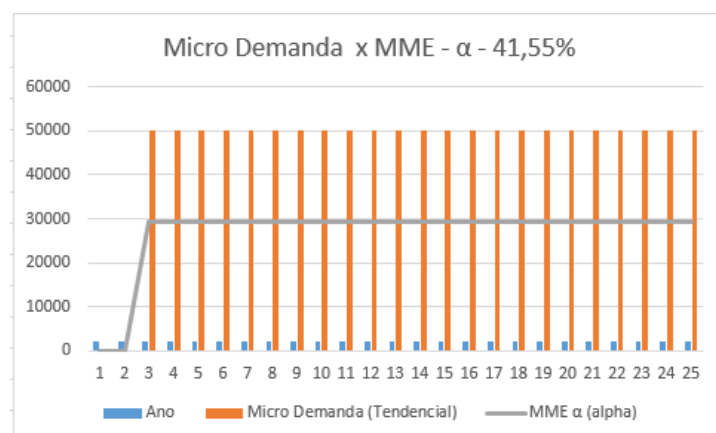


Figura 05 – Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento **MAC10**.

Fonte: Elaboração Própria.

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

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

30/10/2018 (anexo III).

XIX. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

182. 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.

183. 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.

184. A área **MAC10** localiza-se no Porto do Maceió. A área objeto deste estudo é *greenfield*, isto é, não possui instalações existentes. Cabe destacar, que a área está incluída na Licença de Operação nº 20180503767248.EXP.LOR do Porto do Maceió, com validade até 05 de março de 2020, emitida pelo Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL).

185. O empreendimento proposto para a área deverá ser realizado mediante a construção de infraestruturas e trará novos investimentos, o que contribuirá para a consolidação das atividades de movimentação de granel líquido no Porto do Maceió.

186. Na Tabela a seguir é apresentada a documentação disponibilizada para consulta durante a visita técnica realizada pela EPL em setembro de 2019 ao Terminal, atualmente em operação.

Documentação	Órgão Emissor	Objeto	Validade
LO 20180503767248.EXP.LOR	IMA/AL	Porto de Maceió	05/03/2020

Tabela 10: Documentação avaliada referente à área **MAC10**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2019.

187. Dentre as principais condicionantes da LO, destaca-se a seguinte:

- Programa de Monitoramento da Qualidade Ambiental da Água;
- Monitoramento dos poços de monitoramento quanto aos parâmetros BTEX e PAH;
- Programa de Monitoramento de Sedimentos;
- Plano de Dragagem de Manutenção;
- Qualidade Ambiental do Ar;
- Programa de Monitoramento de Ruídos;
- Programa de Monitoramento da Biota Aquática;
- Controle de Espécies Bioinvasoras;
- Monitoramento da ETE ou caixa SÃO;
- Programa de Gerenciamento de Efluentes e Resíduos;
- PGRS;
- Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social;
- Programa de Gestão Integrada: Meio Ambiente e Saúde do Trabalhador;
- Programa de Responsabilidade Social.

XIX.1. Identificação de passivos ambientais

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

189. Segundo a análise documental, características/localização da área de estudo e vistoria *in loco* é possível afirmar que **não foi identificado passivo ambiental**.

XIX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

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

XX. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

191. 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.

192. Neste contexto, cabe destacar a Lei nº 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.”

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

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

194. 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

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

XXII. CONCLUSÃO

196. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **MAC10** 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.

197. 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, os mesmos sejam encaminhados à ANTAQ, para abertura de Consulta e Audiência Pública e (iii) que a APMC e CODERN sejam oficiadas quanto ao conteúdo deste Ato Justificatório em conjunto com o EVTEA SEI (1910765), com atenção especial quanto à necessidade de se observar na elaboração do PDZ em curso os parâmetros prévios da licitação em questão.

198. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral Modelagens de Arrendamentos Portuários

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

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

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



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 **1910769** e o código CRC **F3BD37A8**.



Referência: Processo nº 50000.051864/2019-86



SEI nº 1910769

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