



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 59/2020/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA

Brasília, 29 de abril de 2020.

PROCESSO Nº 50000.046827/2019-56

INTERESSADO: DOCAS DO CEARÁ - AUTORIDADE PORTUÁRIA

Referência: Processo nº 50000.008310/2020-01

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal;
Licitação da área MUC01 no Porto Organizado de Mucuripe/CE.**

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 não 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 e Abertura de Sociedade de Propósito Específico;**
- 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 Mucuripe/CE, denominada **MUC01**, destinada à movimentação e à armazenagem de Granel Vegetal, especialmente trigo em grãos, 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 eleitoral. 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. (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 dispensido 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 instalações privadas e ampliação dos empreendimentos já existentes; e iii) prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.

4. Observa-se que, os referidos mecanismos, em especial os novos arrendamentos, denotam estratégias para a alavancagem de investimentos na ampliação da infraestrutura portuária, proporcionando maior eficiência operacional ao setor e reduzindo custos aos usuários.

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

da Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 e nº 38, de 14/3/2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Destacamos que para os estudos em questão foi 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%.

9. No que se refere ao prazo do contrato de 25 anos estabelecido para a área em questão, ressaltamos que o mesmo foi estabelecido de forma que comportasse de maneira adequada os investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas fixas e variáveis.

10. A Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários encaminhou os estudos à Empresa de Planejamento e Logística, por meio do por meio do Ofício nº 222/2020-SNPTA (SEI 2360446), de 26 de março de 2020, para realizar a atualização do estudo do terminal portuário **MUC01**.

11. Uma vez instada a elaborar 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.

12. 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.

13. Ainda em relação ao projeto a ser efetivamente implantando pelo licitante vencedor, ressalte-se que a Comissão de Direito Comercial Internacional das Nações Unidas (UNCITRAL) recomenda que se licie o projeto total, mantendo a tecnologia constantes nos nos estudos meramente referencial.

14. A partir desse formato os interessados tem flexibilidade suficiente para oferecer suas propostas baseadas nas tecnologias que atendem como adequadas para operação do terminal em questão. Em tal situação, o fato de cada um dos licitantes possuir seus próprios processos ou métodos incentiva sua participação no certame, e os métodos a serem propostos devem ser tecnicamente capazes de gerar a movimentação exigida pelo edital.

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

III. DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO MUC01

16. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **MUC01**, localizado no Porto de Mucuripe/CE, sob jurisdição da Companhia Docas do Ceará - CDC, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

17. A área **MUC01** é um *brownfield* com 5.954,81 m² possui capacidade estática de armazenamento total de 25.000 t, a capacidade de recepção com velocidade nominal de 180 t/h, contudo, em função do desgaste de alguns equipamentos, trabalha atualmente com 120 t/h, sendo toda a carga recebida diretamente do armazém A-2, o qual utiliza o berço 103 para o desembarque do trigo.

18. Atualmente o A-1 é operado para armazenagem de trigo em grãos pela Empresa J MACEDO ALIMENTOS S/A com base no Contrato de Arrendamento de nº 003/1997. Por motivo de vencimento da validade do contrato, está sendo providenciada junto à ANTAQ a celebração de Contrato de Transição para regularização da área, até que se conclua o procedimento licitatório da mesma.

19. Tendo em vista que o armazém A-1 hoje depende de terceiros (operação do A-2 pela empresa TERGRAN) para receber o trigo, no presente estudo prevê a segregação no recebimento, para que o A-1, caso esse seja o interesse do licitante vencedor, possa realizar a movimentação da carga diretamente no berço 103, e, assim, eliminar tal dependência.

20. Abaixo segue localização da área em questão no Porto de Mucuripe-CE:



Figura 01: Área de arrendamento MUC01 – Porto de Mucuripe/CE.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

21. Por se tratar de área *brownfield*, existem atualmente bens disponíveis na área de arrendamento MUC01 que poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário, na situação de conservação em que se encontram, no presente caso o armazém A-1 e seus subsistemas.

22. Com relação ao acesso rodoviário, o Porto do Fortaleza tem como principais rodovias, para a conexão com sua hinterlândia, as rodovias federais BR-116, BR-222, BR-020 e a estadual CE-085. O anel viário de Fortaleza, também, é de grande importância para a conexão entre as rodovias principais e o acesso ao porto. A figura a seguir ilustra os trajetos das principais rodovias até o porto.

23. Segue a relação de **Investimentos mínimos** a serem realizados pelo futuro arrendatário:

- 23.1. Obras de derrocamento no berço 103;
- 23.2. Aquisição de equipamento *shipunloader*, descarregador de navios.

24. No que diz respeito à compatibilidade entre o projeto proposto para a área conforme o presente EVTEA e as disposições constantes no PDZ do Porto de Mucuripe/CE, verifica-se que a área em questão está compatível com o documento vigente.

25. 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\$ 516.659 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 68.392 k
Investimento Total	R\$ 56.782 k
Despesa Operacional Total	R\$ 259.406 k
Movimentação Total (t)	14.888 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 63,23 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 1,54
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	9,8%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 13.204 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto MUC01.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

26. Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo MUC01 para a data base 02/2020.

27. 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 Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e demais órgãos competentes, conforme o caso, para identificação de possíveis litígios judiciais ou outras alterações que possam impactar no andamento da licitação. Não foram identificados litígios judiciais ou outros aspectos que possam atrapalhar o andamento dos trâmites licitatórios envolvendo a área MUC01.

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

28. 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.

29. 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.

30. 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 2,5% - a ser calculada sobre o valor do contrato - para a definição do valor da garantia de execução.

31. 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.

32. 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"

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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.).

37. 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.

38. 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.

39. 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 aeroporto, rodoviário (leilões anteriores a 2013) e de energia (petróleo).

40. 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

41. Conforme previsto no Art. 3 da Lei n. 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.

42. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do MUC01 deverá ser pago à Companhia Docas do Ceará - CDC e nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.

43. Ressalte-se que a diretriz de pagamento de outorgas (BID) às Autoridades Portuárias foi estabelecida com o objetivo de fortalecer as infraestruturas portuárias através da geração de receitas para investimentos e que o instrumento em questão já foi analisado pelo mercado, através de Audiências Públicas, e pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em anteriores.

VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

44. 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.

45. 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.

46. 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-piaf-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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **MUC01**, foram avaliados aspectos concorrenceis (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VII.1 Verificação dos aspectos concorrenceis

51. 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.

52. 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.

53. 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, 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 MUC01 e sua fundamentação

54. 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"

55. 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 **MUC01**.

VII.3 Composição da receita média unitária

56. As estimativas de preço para os terminais portuário que operam açúcar a granel, têm por objetivo remunerar as atividades realizadas nos terminais, tais como recebimento, armazenagem e expedição dos produtos movimentados.

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

58. O estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação.

59. Inicialmente, cumpre notar que a solução de engenharia para o terminal **MUC01** prevê, conceitualmente, a implantação de equipamento descarregador de navio específico integrado a sistema de esteiras na recepção da carga desembarcada. Dessa forma, o Armazém A-1 terá capacidade suficiente para a movimentação da carga na recepção, além de poder, por opção do licitante vencedor, adquirir independência do conjunto de esteiras do TERGRAN.

60. Dessa forma, o preço deve remunerar uma cesta de serviços específica e condizente com a solução logística oferecida. No caso concreto, o preço deve remunerar as atividades de atracação, desembarque do navio, movimentação da carga até o Armazém A-1, armazenagem por um período definido, conferência e pesagem. Frisa-se que a expedição da carga não faz parte da cesta para fins de especificação, devendo o dono da carga utilizar o sistema já implementado de correias (tergran) ou utilização de outros meios de movimentação na expedição, como, por exemplo, por meio de caminhões.

61. Por outro lado, deve-se considerar também a hipótese de não utilização do serviço de armazenagem pelo dono da carga. Assim, segregaram-se duas cesta de serviços: a primeira contempla a movimentação e a armazenagem da carga; a segunda, apenas a movimentação do navio até o armazém, com expedição direta, sem período de armazenagem.

62. As tabelas a seguir sintetizam e especificam as cestas de serviço consideradas para o terminal **MUC01**, contendo as seguintes subatividades para a movimentação e armazenagem de granéis sólidos vegetais:

Nome da cesta de serviço	Tomador dos serviços (em geral)	Descrição da cesta de serviços (conforme especificado em contrato)
Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos Vegetais	Dono da Carga	O Preço da Movimentação Portuária e Armazenagem têm por finalidade remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para recepção, armazenagem pelo período mínimo de 20 (vinte) dias, movimentação no armazém e desembarque dos navios. Inclui as seguintes subatividades: <ul style="list-style-type: none">• Atividades de preparação para início da operação e término da operação a cargo do operador portuário;• Passageiros, exceto as requisitadas pelo dono da carga;• Utilização do sistema de correias transportadoras e equipamentos portuários no desembarque da carga e transporte até o armazém;• Desembarque do navio da carga;• Atração;• Armazenagem da carga por período mínimo de 20 (vinte) dias;• Atendimento a eventuais solicitações de Autoridades para inspeção da carga;• Movimentação interna da carga realizada por iniciativa do operador ou motivada por Autoridades durante o período de armazenagem.
Movimentação Portuária de Granéis Sólidos Vegetais	Dono da Carga	O Preço da Movimentação Portuária e Armazenagem têm por finalidade remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para recepção, movimentação no armazém e desembarque dos navios. Inclui as seguintes subatividades: <ul style="list-style-type: none">• Atividades de preparação para início da operação e término da operação a cargo do operador portuário;• Passageiros, exceto as requisitadas pelo dono da carga;• Utilização do sistema de correias transportadoras e equipamentos portuários no desembarque da carga e transporte até o armazém;• Desembarque do navio da carga;• Atração;• Atendimento a eventuais solicitações de Autoridades para inspeção da carga;• Movimentação interna da carga realizada por iniciativa do operador ou motivada por Autoridades durante o período de armazenagem.

Tabela 02: Cestas de serviços do terminal MUC01.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

Empresa	Média Armazenagem	Média Movimentação	Preço	Com 20% Desconto
Cotelipe, Salvador	68,67		68,67	54,93
T-Grão, Santos		45,00	45,00	36,00
Tegram, Itaqui*	23,07	53,84	76,91	61,53
Fertisanta, Imbituba	29,82	25,37	55,19	44,15
Serra Morena, Imbituba	23,46	34,26	57,72	46,18
Rumo, Paranaguá	9,23	47,56	56,79	45,43
Cargill, Paranaguá		40,00	40,00	32,00
Termasa, Rio Grande	14,00	27,45	41,45	33,16
Terminais Guarujá - TGG		40,00	40,00	32,00
Cargill, Santarém	44,00		44,00	35,20
Interalli Paranaguá		44,00	44,00	35,20
TMIB - São Luís		62,33	62,33	49,86
TUP Terblan	16,00	30,30	46,30	37,04
Média (t)			52,18	41,75

Tabela 03: Preços de referência para graneis sólidos vegetais em terminais portuários (em R\$) em fevereiro/2020.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

64. No entanto, dois fatores devem ser considerados na aferição da receita média unitária para o MUC01: (i) a cesta de serviços não considera a expedição do trigo para os moinhos, já que esta atividade fica sob responsabilidade do dono da carga; e (ii) nem todo o trigo descarregado pelo MUC01 será armazenado no armazém, uma vez que os dados históricos mostram que existe a retirada imediata da carga pelo moinho, sem tempo de armazenagem.

65. Nesse sentido, realizou-se cálculo considerando o ganho, em termos de consignação dos navios, advindo com as melhorias nas infraestruturas aquáticas e na aquisição de equipamentos, como o derrocamento e novo descarregador. Assim, chegou-se a um potencial de armazenamento pelo MUC01 de 70% da carga movimentada pelo Terminal. Os dados históricos mostram que, em média, 55% da carga de trigo movimentada pelo Porto fora armazenada nos Armazéns A-1 e A-2. Assim, o aumento do percentual armazenado deve-se as melhorias a serem implementadas no Terminal MUC01:

Racional % Armazenagem	
Consignação média Atual (A)	20.000
Expedição Direta Histórica (B)	9.000
Nova Consignação Projetada (C)	30.000
Armazenagem (C-B) = (D)	21.000
Armazenagem Potencial (D/C)	70,00%

Tabela 04: Consignação média x Armazenagem.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

66. Dessa forma, ajustou-se a receita unitária média que refletiu um armazenamento de 70% da carga movimentada pelo **MUC01**. Adicionalmente, em função da cesta de serviços sem a atividade de expedição, a receita média unitária também foi ajustada para refletir essa premissa.

67. Ainda, foram feitas ponderações de preços para cestas de serviço com e sem armazenagem:

Terminal	Carga/Descarga navio	Recepção/expedição	Armazenagem
TUP Terbian	20,2	7,3	16
Fertisanta	29,82	?	?
Serra Morena	30,14	4,26	23,46
Rumo	37	10,56	9,23
Média	29,29	7,37	16,23
% Preço	54,92%	13,82%	30,43%
Média - Pesquisa (sem 20%)	28,66	7,21	15,88
Preço MUC01 - Com armazenagem		48,14	
Preço MUC01 - Com armazenagem - (com 20 %)		38,51	
Preço MUC01 - Sem armazenagem		32,26	
Preço MUC01 - Sem armazenagem - (com 20 %)		25,81	

Tabela 05: Ponderação de preços de cada cesta.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

68. Feitas essas considerações, a receita média identificada para o **MUC01** foi de R\$ 43,38 por tonelada (t). Neste contexto, ressalta-se que se trata de preços máximos, ou seja, o desconto depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

69. Na média, considera-se desconto de 20% sobre os preços de balcão, que resulta no preço de R\$ 34,70 por tonelada. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se o preço com desconto de **R\$ 34,70** por tonelada movimentada.

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

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. 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:

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

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. 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.

80. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, uma vez que existem outros *players* no Complexo Portuário que podem realizar as movimentações destas cargas.

VIII.1. Ausência de competidores

81. 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.

82. 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.

83. 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.

84. 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.

85. 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 abaixo:

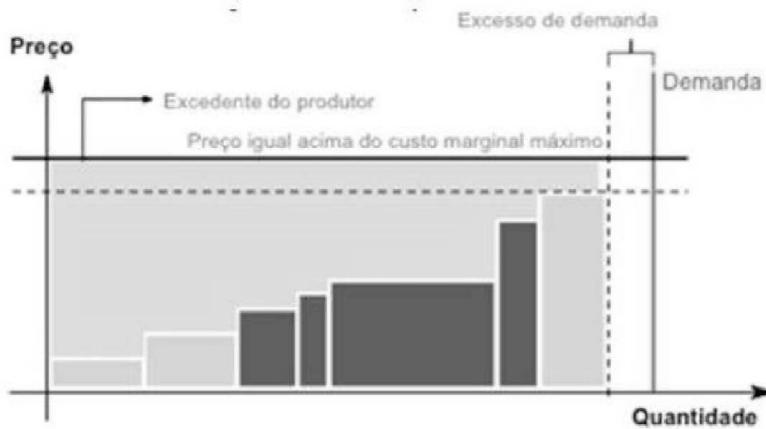


Figura 02: Gráfico Preço x Quantidade.

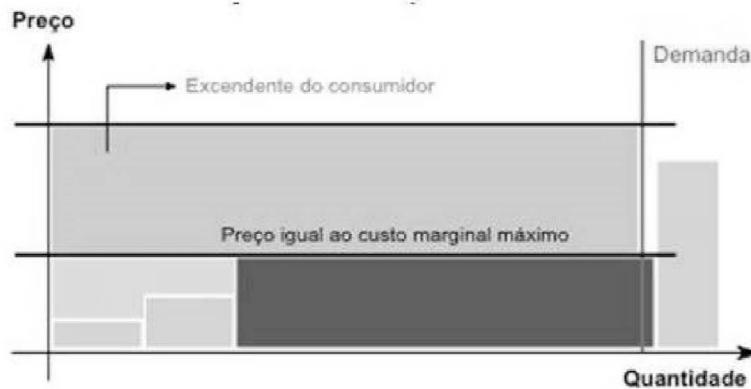


Figura 03: Gráfico Preço x Quantidade.

86. 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.

87. 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.

88. 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.

89. 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.

90. 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

91. 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.

92. 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.

93. Nesse passo, as Minutas dos Contratos de Arrendamentos anteriores, elaboradas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, 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.

94. 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.

95. 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.

96. 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.

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

98. 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.

99. 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.

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

101. 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.

VII.3. Cenário competitivo no terminal

102. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, uma vez que existem outros *players* no Complexo Portuário que podem realizar as movimentações destas cargas.

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

103. 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;

104. 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.

105. 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

106. 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.

107. 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.

108. 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.

109. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimativa de demanda potencial relativa à área de arrendamento **MUC01**, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- a) Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2017), Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2016); e
- b) Dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Fortaleza-CE (2020).

110. 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

111. A área em questão, encontra-se alocada no “Cluster do Ceará”, que inclui o Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém.

112. Segundo dados da ANTAQ, só existe movimentação de grão de trigo no Porto do Mucuripe, no Cluster supracitado, sendo que em 2019 foram desembarcadas 1.037.146 toneladas. Conforme informa o Plano Mestre, as principais origens das importações são Argentina, Estados Unidos, Canadá e Rússia. Ainda, o Plano destaca “*a existência de negociações em um acordo comercial com os Estados Unidos que pauta, majoritariamente, a abertura do mercado de grãos a esse país por meio da extinção das taxas de importação (CHUCK, 2019), o que pode alterar a proporção de trigo importada de cada parceiro atual. Os desembarques de cabotagem têm como origem no Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina (ANTAQ, 2018).*”

113. A evolução ao longo do último decênio da movimentação anual de acordo com os dados do MDIC, seguiu uma taxa média anual em torno de 7%. Muito embora houve altos e baixos, nos últimos anos a carga tem apresentado estabilidade acima de 1 milhão de toneladas. A tabela a seguir apresenta a evolução ao longo dos últimos dez anos da movimentação anual.

Ano	Longo Curso - Desembarque	Cabotagem	Total
2010	768.299	129.547	897.846
2011	840.698	114.879	955.577
2012	903.351	31.542	934.893
2013	963.561	0	963.561
2014	654.839	301.107	955.946
2015	835.088	83.356	918.444
2016	1.055.330	70.220	1.125.550
2017	1.042.202	196.923	1.239.125
2018	1.150.406	56.015	1.206.421
2019	1.021.175	15.971	1.037.146

Tabela 06 – Desembarque de trigo no Porto de Fortaleza – Anuário Antaq.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

114. Segundo o Plano Mestre (2020), a demanda estimada de trigo para o Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém será de 2,4 milhões de toneladas em 2060, com uma taxa média de crescimento de 1,6% ao ano, atrelada à perspectiva de aumento populacional. No médio prazo, é previsto um crescimento mais acelerado, com uma taxa média de 2,0% ao ano até 2025, resultado da retomada do crescimento econômico do País.

115. A tabela a seguir mostra a demanda macro nos três cenários, considerando que a demanda se concretizará a partir de 2023, no terceiro ano contratual do arrendamento **MUC01**:

Ano	Tendencial - Adotado	Longo Curso Cabotagem	Total
2015	835.088	83.356	918.444
2016	1.055.330	70.220	1.125.550
2017	1.042.202	196.923	1.239.125
2018	1.150.406	56.015	1.206.421
2019	1.021.175	15.971	1.037.146
2020	1.085.329	119.000	1.154.329
2021	1.049.679	119.789	1.169.468
2022	1.064.229	120.584	1.184.813
2023	1.078.979	121.384	1.200.364
2024	1.093.935	122.189	1.216.124
2025	1.110.515	122.780	1.233.294
2026	1.127.346	123.373	1.250.719
2027	1.144.432	123.969	1.268.401
2028	1.161.777	124.568	1.286.345
2029	1.179.385	125.170	1.304.555
2030	1.199.184	125.954	1.325.138
2031	1.219.314	126.744	1.346.058
2032	1.239.783	127.539	1.367.322
2033	1.260.595	128.339	1.388.934
2034	1.281.757	129.143	1.410.900
2035	1.304.458	129.734	1.434.192
2036	1.327.562	130.327	1.457.889
2037	1.351.074	130.923	1.481.998
2038	1.375.004	131.522	1.506.526
2039	1.399.357	132.123	1.531.480
2040	1.424.495	132.714	1.557.209
2041	1.450.085	133.308	1.583.393
2042	1.476.185	133.904	1.610.099
2043	1.502.653	134.502	1.637.155
2044	1.529.647	135.104	1.664.751
2045	1.555.336	135.695	1.691.030

Tabela 07 – Projeção de demanda de trigo no Porto de Fortaleza.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020

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

116. Para estimar a demanda portuária no terminal **MUC01** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Porto do Mucuripe, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial dos produtos a serem movimentados.

117. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (marketshare) para o horizonte contratual, o 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.

118. Para estimação da demanda micro faz-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas. Consideram-se em termos de capacidades as infraestruturas de armazenagem, berços de atracação e expedição.

119. O armazém A-1 atualmente possui a possibilidade de expedir sua carga para os três moinhos na retroárea do porto (Moinho Dias Branco, Grande Moinho Cearense, Moinho J. Macedo), compartilhando a esteira de expedição com o armazém A-2, de propriedade do TERGRAN, porém, na prática, o A-1 tem encaminhado apenas para o Moinho J. Macedo, devido a limitações de armazenagem do Moinho, e da própria capacidade de recebimento e expedição do armazém.

120. Conforme informações apresentadas pela atual arrendatária, o Armazém A-1 comporta-se como espécie de extensão de sua capacidade estática, uma vez que seus silos de armazenagem não atendem à capacidade de processamento do moinho.

121. No entanto, no terminal a ser arrendado, poderão ser realizados novos investimentos que podem permitir a segregação do armazém A-1 com A-2 na recepção aquaviária, e uma eficiência de expedição da carga equivalente ao A-2.

122. Desse modo, foram consideradas as seguintes premissas neste estudo:

122.1. O terminal **MUC01** poderá servir como armazém pulmão, distribuindo a carga para qualquer um dos três moinhos instalados nas proximidades do Porto de Fortaleza, equivalente ao que ocorre com o armazém A-2;

122.2. Não é obrigatória a armazenagem do trigo no terminal, podendo ser expedido logo após a sua recepção e conferência da carga;

122.3. Nesse estudo, a demanda de trigo será dividida entre o armazém A-1 e A-2, proporcionalmente à sua capacidade de armazenagem, visto que o novo terminal **MUC01** poderá ter o mesmo padrão de operação que o A-2.

122.4. No primeiro ano contratual (2021) não está sendo prevista movimentação no terminal A-1, devido a necessidade de obras para torná-lo operacional.

122.5. O cálculo do *capacityshare* irá considerar as capacidades estáticas apenas dos armazéns A-1 e A-2, visto que apenas esses dois terminais irão realizar operação portuária;

123. Desse modo, atualmente observa-se o seguinte cálculo de *capacityshare*:

Capacity share		
Área	Capacidade Estática (t)	Participação
Armazém A-1	25.000	45,45%
Armazém A-2	30.000	54,55%
Total	55.000	100%

Tabela 08 – Capacityshare da armazenagem de trigo no Porto de Mucuripe.

124. Considera-se, portanto, que o Armazém A-1, em estudo, terá a capacidade de absorver 45% do volume de trigo importado pelo Porto de Mucuripe, conforme projeção da tabela abaixo.

Demanda A-1			
Ano	Longo Curso	Cabotagem	Total
2021	477.127	54.450	531.577
2022	483.740	54.811	538.551
2023	490.445	55.175	545.620
2024	497.243	55.541	552.784
2025	504.779	55.809	560.588
2026	512.430	56.079	568.508
2027	520.196	56.349	576.546
2028	528.081	56.622	584.702
2029	536.084	56.895	592.979
2030	545.083	57.252	602.335
2031	554.234	57.611	611.845
2032	563.538	57.972	621.510
2033	572.998	58.336	631.333
2034	582.617	58.701	641.318
2035	592.935	58.970	651.905
2036	603.437	59.240	662.677
2037	614.125	59.511	673.635
2038	625.002	59.783	684.784
2039	636.071	60.056	696.127
2040	647.498	60.325	707.822
2041	659.130	60.594	719.724
2042	670.971	60.865	731.836
2043	683.024	61.137	744.162
2044	695.294	61.411	756.705
2045	706.971	61.679	768.650

Tabela 09 – Participação do Armazém A-1 na previsão do volume de trigo importado no Porto do Mucuripe.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020

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

125. 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.

126. 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.

127. 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;

128. 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.

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

130. 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; e
- c) O 3º volume, os documentos de habilitação.

131. 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.

132. 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.

133. 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.

134. 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.

135. 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, consequentemente, a elevação do valor de outorga final.

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

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

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

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

137. 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; e
- 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.

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

139. 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.

140. 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.

141. 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.

142. 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.

143. 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

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

145. Abaixo segue a memória de cálculo do resarcimento devido à EPL referente a elaboração dos estudos do MUC01.

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL TOTAL MÊS-BASE: 03/2020						
Descrição:	Objeto:	Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico e Ambiental da Área MUC01				
Porto:	Fortaleza					
Área:	MUC01					
Perfil de carga:	Granel Vegetal					
Tipo de carga:	Típico					
Porte do terminal:	Médio					
Jurisdicção:	CDC					
		Prazo de execução: 69	Dias corridos			
Descrição		Qty. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3) (4)=(1x2x3)x176	Nº Hs/Hs/Mês (5) (R\$-Mês) (6)=(4 x 5)/176	Preço Unitário Preço Total (R\$) (6)=(4 x 5)/176
A) EQUIPE TÉCNICA						
PESSOAL - EQUIPE TÉCNICA						
Gerente			10,0%	2,3		23.544,98
Assessor Coordenador		1	30,0%	2,3	121,4	17.658,74
Assessor Técnico I				2,3		15.892,86
Assessor Técnico II		1	70,0%	2,3	283,4	13.538,36
Assessor Técnico III				2,3		11.183,86
Assessor Técnico IV		1	30,0%	2,3	121,4	9.417,99
PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA			10,0%	2,3		6.498,41
Gerente				2,3		23.544,98
Assessor Coordenador		1	30,0%	2,3	121,4	17.658,74
Assessor Técnico I				2,3		15.892,86
Assessor Técnico II		2	30,0%	2,3	242,9	13.538,36
Assessor Técnico III				2,3		11.183,86
Assessor Técnico IV				2,3		9.417,99
PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL						
Gerente				2,3		23.544,98
Assessor Coordenador				2,3		17.658,74
Assessor Técnico I				2,3		15.892,86
Assessor Técnico II		1	30,0%	2,3	121,4	13.538,36
Assessor Técnico III				2,3		11.183,86
Assessor Técnico IV				2,3		9.417,99
PESSOAL - SUPORTE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO						
Assistente I				2,3		8.240,75
Assistente I		1	30,0%	2,3	121,4	8.240,75
Estagiário				2,3		477,00
Subtotal A						74.199,23
B) ENCARGOS SOCIAIS	64,11% de A					47.563,36
C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS	30,00% de A					22.357,07
SUBTOTAL						144.019,66
D) DESPESAS GERAIS						
D. 1) Imóveis						
Escrínio		1	100,0%	2,3	2,3	1.880,00
D. 2) Mobiliário						
De escritório		1	100,0%	2,3	2,3	808,55
D. 3) Passagens				1		-
D. 4) Estradas e Deslocamentos				1		-
D. 5) Serviços Gráficos				1		203,00
Subtotal D						203,00
SUBTOTAL						6.386,67
E) LUCRO	5,00% de (A+B+C+D)					150.397,33
F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQN	16,62% de (A+B+C+D+E)					7.519,87
H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F)						26.245,84
Obs.: Foram utilizadas as referências da "Tabela de Preços de Consultoria do DNIT", mês mar-2020, para estimativa dos itens de encargos sociais, custo administrativo, imóveis para escritório e mobiliário de escritório.						184.163,04

Tabela 11 – Composição Ressarcimento EPL MUC01.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

147. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 02/2020.

148. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área MUC01 totaliza R\$ 184.163,04.

XII. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

149. Para o terminal em questão não há previsão de pagamento de custas referentes ao leilão, uma vez que o mesmo deve ser realizado nas dependências da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

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

150. Os estudos de viabilidade de arrendamentos portuários objetivaram 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.

151. 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.

152. Nesse contexto, a Empresa de Planejamento e Logística - EPL foi instada pelo Governo Federal a realizar a elaboração dos estudos para o MUC01.

153. 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/installações 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.

154. Foram adotados os regramentos e normativos que estabelecem diretrizes para a elaboração de projetos de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento setorial do governo, em especial:

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de 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 Fortaleza (2020);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Fortaleza (2018)	Planejamento setorial
Regulamento da Exploração do Porto de Fortaleza (2018)	Regulamento do Porto (REP)

Tabela 12 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em Portos Organizados.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

155. 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.

156. O desempenho operacional do MUC01 destinado à movimentação de granel vegetal foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- a) **Consignação Média:** A consignação média de Granel Vegetal no Porto do Mucuripe observada nos últimos cinco anos atingiu aproximadamente 21.570 toneladas por embarcação.
- b) **Taxa de Ocupação de Berço:** Entre 2015 e 2019, a média da taxa de ocupação no berço 103 foi apurada em 46%.
- c) **Prancha Média:** A média observada entre 2015 e 2019 para granéis sólidos vegetais foi de 281 toneladas por hora para o berço 103, no caso da Prancha Média Operacional
- 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 no ano de 2019 a média do período de espera do berço 103 teve uma diminuição significativa em relação a 2018 para a movimentação de granéis vegetais.
- 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

157. 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.

158. 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.

159. 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.

160. 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.

161. Dessa forma calculou-se o VPL sem pagamentos à Autoridade Portuária 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 oferecido pelos interessados), a Autoridade Portuária receberá um valor oferecido pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

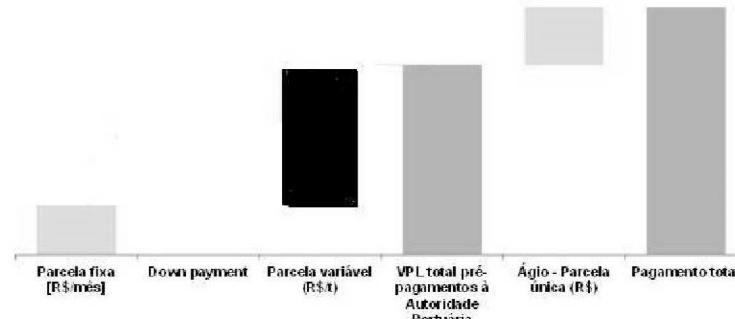


Figura 04 - Pagamentos pela exploração do arrendamento - (obs.: figura ilustrativa e fora de escala).

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

162. 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).

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

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

XVI. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E ABERTURA DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO - SPE.

165. 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.

166. Geralmente, no começo de suas atividades operacionais, as empresas 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.

167. 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.

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

169. 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.

170. 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 integralização parcial 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.

171. Para fins de integralização, entende-se que o percentual adequado é de 50%. A fixação deste percentual decorreu de contribuições encaminhadas em audiência pública. Uma delas foi feita pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia, que expôs a importância de se garantir disponibilidade financeira para cumprimento das obrigações iniciais do contrato. Por outro lado, aduziu que a obrigação de integralização total implica uma disponibilidade de caixa considerável, que pode afastar eventuais licitantes.

172. Assim, a integralização parcial do Capital Social, com integralização do restante em prazo razoável a ser estabelecido pela agência, pode garantir, a um só tempo, maior disputa no certame e estabilidade financeira do vencedor do certame.

173. No que se refere às regras de estabelecimento de SPE deverá ser adotado o previsto na Resolução Normativa nº 29-ANTAQ, ou seja, deverá ser exigido do futuro licitante vencedor a constituição de SPE como condição prévia à celebração do contrato, ou alternativamente poderá constituir de unidade operacional ou de negócios, quer como filial, sucursal ou assemelhada, procedendo com sistema de escrituração descentralizada, contendo registros contábeis que permitam a identificação das transações de cada uma dessas unidades, na forma e no grau de detalhamento previsto no art. 3º da Resolução Normativa nº 28/2019 da ANTAQ, nas Normas Brasileiras de Contabilidade ITG 2000, aprovadas pela Resolução nº 1330/2011 do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, em especial em seus itens 20 a 25, ou nas normas contábeis que as sucederem.

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

174. 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.

175. 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.

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

177. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **MUC01**, utilizou-se a movimentação histórica observada na importação do trigo no sistema *ComexStats* do ano de 2008 a 2019 no complexo portuário de Fortaleza.

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 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”; e

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 **MUC01**, chega-se à banda de variação α (alpha) no valor de **47,23%** para o trigo, conforme dados expostos nas tabelas a seguir.

Complexo Trigo	2019	2015	2010	2005	2000
Movimentação (t)	1.060.596.721	842.505.450	807.987.511	516.073.103	813.607.414
Média	69.574.889				
Desvio Padrão	32.860.225				
α (alpha)	47,23%				

Tabela 13 – Banda de variação α (alpha) para a área **MUC01**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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 **MUC01** está exposta na tabela a seguir.

Ano	GRÃOS DE TRIGO	
	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha)
2021	531.577	0
2022	538.551	0
2023	545.620	287.924
2024	552.784	291.704
2025	560.588	295.822
2026	568.508	300.002
2027	576.546	304.243
2028	584.702	308.547
2029	592.979	312.915
2030	602.335	317.852
2031	611.845	322.870
2032	621.510	327.971
2033	631.333	333.155
2034	641.318	338.424
2035	651.905	344.010
2036	662.677	349.694
2037	673.635	355.477
2038	684.784	361.361
2039	696.127	367.346
2040	707.822	373.518
2041	719.724	379.798
2042	731.836	386.190
2043	744.162	392.694
2044	756.705	399.313
2045	768.650	405.617

Tabela 14 – Movimentação Mínima Exigida – MME (em t) para a área de arrendamento **MUC01**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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 MUC01 está implantada em terreno com 6.000 m² e contém a infraestrutura necessária para a recepção e armazenagem de grãos de trigo a granel. Atualmente o Terminal é operado pela empresa J. Macedo Alimentos e tem capacidade estática de armazenamento total de 25.000 toneladas, segundo os dados do Plano Mestre, sendo que toda carga é recebida no armazém A-2 através do berço 103 e tem seu transporte por esteira até a área de arrendamento.

185. Ainda, conforme informações prestadas, no Terminal, o abastecimento de água e o fornecimento de energia elétrica são feitos pelas concessionárias locais, Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE e ENEL-CE.

186. Na tabela a seguir é apresentada a documentação disponibilizada para a EPL, em abril de 2020, quanto à situação atual do Terminal, incluindo a do licenciamento ambiental.

Documentação do Terminal	Órgão Emissor	Objeto	Emissão	Validade
Licença de Operação nº 574/2018 - DICOP-GECON	SEMAE – Superintendência Estadual de Meio Ambiente do Ceará	Renovação da Licença de Operação referente à uma Indústria que realiza a moagem de trigo para produção de farinha, localizada na Avenida da Abolição, Nº 6001, Bairro Mucuripe, no município de Fortaleza/CE, embasada pelo Parecer Técnico Nº 3557/2018-DICOP/GECON.	25/10/2018	24/10/2022

Tabela 15 – Documentação avaliada referente à área MUC01.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

XIX.1. Identificação de passivos ambientais

187. 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.

188. A avaliação dos potenciais passivos ambientais será resultado da análise documental e informações obtidas por meio de vistoria técnica na área de interesse, conforme apresentado no item 4 - Análise Documental e das Visitas Técnicas. Caso haja a confirmação documental que indique a existência ou possibilidade de um passivo ambiental na área, esta deverá constar descrita no Estudo, com a devida indicação da fonte.

189. Assim, o diagnóstico preliminar de passivos ambientais baseou-se nas atividades previstas para a área MUC01. Com relação à área, verificou-se que o Terminal não possui passivos ambientais declarados.

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 n. 12.815/13, que estabelece em seu Art.14, item III, que:

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

I - consulta à autoridade aduaneira;

II - consulta ao respectivo Poder Público municipal; e

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

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 **MUC01** 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 por parte do MINFRA, os mesmos sejam encaminhados à ANTAQ, para abertura de Consulta e Audiência Pública e (iii) que a Companhia Docas do Ceará - CDC seja oficiada quanto ao conteúdo deste Ato Justificatório em conjunto com o EVTEA SEI (2427062).

198. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral Modelagens de Arrendamentos Portuários



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários**, em 02/05/2020, às 10:35, 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 **2427065** e o código CRC **74BF36F6**.



Referência: Processo nº 50000.046827/2019-56

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