



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 127/2020/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA

Brasília, 31 de agosto de 2020.

PROCESSO Nº 50000.062466/2019-95

INTERESSADO: CODEBA - COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DA BAHIA

Referência: Processo nº 50000.062466/2019-95

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação da área ATU18 no Porto Organizado de Aratu/BA.**

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;**
- XVII - **Da Ausência de Previsão Contratual de Revisões Quinquenais;**
- XVIII - **Definição de *Alpha* para Cálculo de MME;**
- XIX - **Definição da Taxa Interna de Retorno Referencial em 9,38%;**
- XX - **Justificativa para os Parâmetros Ambientais;**
- XXI - **Obtenção do Termo de Referência Ambiental;**
- XXII - **Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas;**
- XXIII - **Das Limitações À Participação no Leilão;**
- XXIV - **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 Aratu/BA, denominada **ATU18**, destinada à movimentação e à armazenagem de Granéis Vegetais Sólidos no Porto de Aratu/BA, no âmbito do planejamento do Governo Federal.

II. INTRODUÇÃO

2. Primeiramente, cabe lembrar que as políticas públicas constituem princípios, objetivos, metas e programas que orientam a atuação do Estado e dos agentes públicos e privados, e devendo ter, por finalidade, a eficiente alocação de recursos, com vistas à realização do interesse público. Conforme Martins (2011), tais políticas podem ser intituladas políticas de Estado ou políticas de governo. As políticas públicas de Estado são emanadas do Poder Legislativo, por meio das leis. Por sua vez, as políticas exaradas pelo Poder Executivo, por meio de diversas espécies de programas, diretrizes e atos normativos, constituem as políticas de governo. Ainda, de acordo com Martins:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. No cerne do novo arcabouço jurídico está a instituição de medidas, com vistas a assegurar a realização dos investimentos em infraestrutura portuária necessários a garantir a expansão da capacidade para fazer frente ao crescimento do setor. Nesse sentido, para a realização desses objetivos, o novo marco legal previu três mecanismos de implementação das políticas públicas estabelecidas pelo governo, a saber: i) novos arrendamentos, mediante a realização de procedimentos licitatórios; ii) instalação de novas 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 15 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, solicitando elaboração de estudos com vistas à abertura de certame licitatório.
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](#) (UNCRITAL) recomenda que se licite o projeto total, mantendo a tecnologia constantes nos estudos meramente referencial.
14. A partir desse formato os interessados tem flexibilidade suficiente para oferecer suas propostas baseadas nas tecnologias que entendem 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. Ressalte-se que os estudos em questão foram disponibilizados para os interessados através da Audiência Pública nº 16/2019 - ANTAQ, e que seu Extrato de Contribuições está disponível no SEI (2299037).
16. Por fim, conforme previsto na IN.º 81/2019-TCU, o Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre a modelagem proposta através do Acórdão n.º 2020/2020 (SEI n.º 2672311) de onde destaca-se:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, de dois terminais voltados à movimentação e armazenagem de granel sólido mineral e vegetal, intitulados ATU12 e ATU18, localizados no Porto de Aratu/BA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 11 da Resolução-TCU 315/2020, 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Infraestrutura que:

9.1.1. **insira a palavra “somente”** na cláusula 14.1.1 do contrato, a fim de que conste o seguinte texto: “Cláusula 14.1.1. A Arrendatária poderá solicitar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro **somente** nos casos em que, após a celebração deste Contrato, vier a se materializar quaisquer dos riscos expressamente assumidos pelo Poder Concedente nos termos deste Contrato, com reflexos econômico-financeiros negativos para a Arrendatária.”; (grifo nosso)

9.1.2. **evidencie a produtividade por empregado adotada para mão de obra fixa operacional** (valor paramétrico de toneladas/ano/empregado), com base em documentos e/ou fontes comprobatórias, de forma a robustecer as análises efetuadas;

9.1.3. **fundamente, tecnicamente, os estudos para os custos unitários e os quantitativos dos itens pertencentes à faixa A das curvas ABC** de investimentos e despesas operacionais, por meio de pesquisa de mercado, sistemas oficiais de referência ou documento correlatos.

9.2. indeferir o pedido de ingresso da Associação de Usuários de Portos da Bahia - Usuport como interessada;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Infraestrutura, à Antaq, à EPL, à Codeba e à Usuport, informando-os de que, dentro do escopo delimitado na presente fiscalização, regulamentada pela IN-TCU 81/2018, não foi detectada inconsistência que obste o regular prosseguimento do

processo concessório dos terminais portuários denominados ATU12 e ATU18, localizados no Porto de Aratu/BA;

17. Em relação ao item 9.1.1 informa-se que a **recomendação** deve ser atendida no âmbito das novas Minutas Contratuais a serem construídas pela ANTAQ para abertura do leilão em questão.
18. Por fim, em relação às **recomendações** exaradas nos itens 9.1.2 e 9.1.3, informa-se que as mesmas serão incorporadas pela EPL na elaboração dos demais estudos.
19. 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 ATU18

20. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **ATU18**, localizado no Porto de Aratu/BA, sob jurisdição da Companhia Docas da Bahia - CODEBA, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.
21. A área objeto do presente estudo é atualmente caracterizada como um *greenfield*, possuindo uma superfície total de **51.561,61 m²**, conforme ilustrado na figura abaixo:



Figura 01: Área de arrendamento **ATU18** – Porto de Aratu/BA
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

22. Segue abaixo projeto conceitual a ser implantado no **ATU18**:

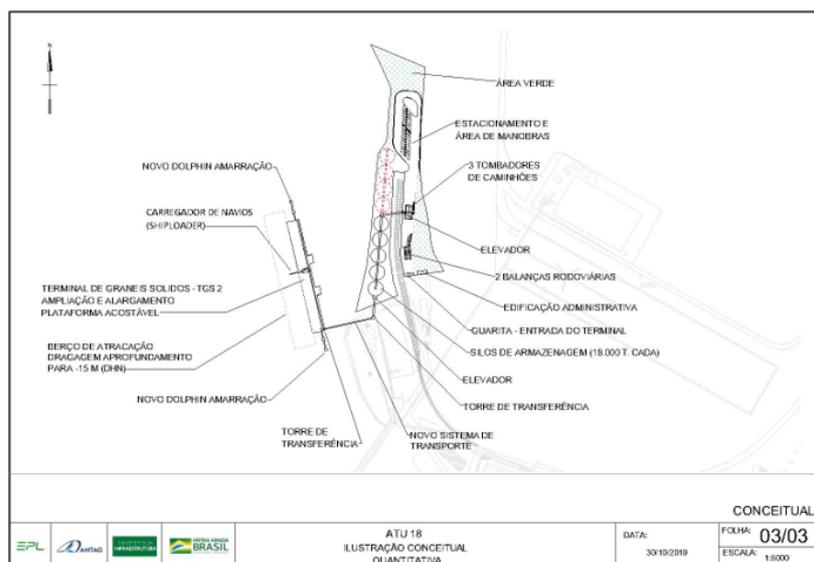


Figura 02: Projeto Conceitual **ATU18** – Porto de Aratu/BA.
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

23. Deverão ser implantados novos equipamentos a serem utilizados na operação e os novos silos a serem implantados deverão ser reversíveis após o encerramento do contrato.
24. Segue a relação de **investimentos mínimos** a serem realizados pelo futuro arrendatário:

- 24.1. Construção de 5 novos silos de armazenagem com capacidade estática mínima de 18.000 toneladas cada;

- 24.2. Ampliação e alargamento da plataforma acostável do TGS II, incluindo reforço estrutural do píer, defensas e cabeços de amarração, para atendimento do navio de projeto tipo graneleiro de 80.000 TPB;
- 24.3. Construção de 2 novos *dolphins* de amarração e correspondentes passarelas de acesso;
- 24.4. Dragagem de aprofundamento do berço de atracação do TGS II para profundidade de -15,0 m (DHN);
- 24.5. Aquisição de equipamento para carregamento de navios (um carregador de navios com capacidade nominal mínima de 2.000 t/h, com dimensões para atendimento do navio de projeto tipo graneleiro de 80.000 TPB, e correspondente ao sistema de transporte a ser instalado no píer);
- 24.6. Aquisição do sistema de transporte por esteiras, de forma a interligar o sistema de embarque, o sistema de armazenagem, e o sistema de recepção, com capacidade nominal mínima de 2.000 t/h;
- 24.7. Aquisição de 2 novas torres de transferência com capacidade nominal mínima de 2.000 t/h, incluindo sistema de despoeiramento, com controle de geração de resíduos sólidos/emissões atmosféricas;
- 24.8. Aquisição de 2 elevadores com capacidade nominal mínima de 2.000 t/h;
- 24.9. Aquisição de 3 tombadores de caminhão com capacidade de 90 toneladas, instalado sobre moega.
- 24.10. Instalação de no mínimo 2 (duas) balanças rodoviárias e uma balança de fluxo;
- 24.11. Aquisição de 1 subestação de energia elétrica;
- 24.12. Construção de edificações administrativas;
- 24.13. Implantação de sistema de aterramento e proteção contra descargas atmosféricas.
25. Ressalte-se que o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ de Aratu/BA está em processo de revisão com o objetivo de adequar a poligonal da área a ser licitada assim como a vocação dos berços integrantes do arrendamento.
26. 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 15 anos.

Receita Bruta Global	R\$ 824.506 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 134.159 k
Investimento Total	R\$ 119.850 k
Despesa Operacional Total	R\$ 277.023 k
Movimentação Total (t)	20.469 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 314,2 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 3,82
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	15,89%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 54.372 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto **ATU18**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

27. Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo **ATU18** para a data base 07/2019.
28. O Prazo pré-operacional estabelecido para o **ATU18** é de 3 anos, de acordo com a metodologia utilizada nos estudos recentemente aprovados junto ao TCU.
29. 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 **ATU18**.

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

30. 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.
31. 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.
32. 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.
33. 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.

34. 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"

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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.).

39. 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.

40. 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.

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

42. 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

43. 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.

44. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do **ATU18** deverá ser pago à Companhia Docas da Bahia - CODEBA nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.

VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

45. 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.

46. 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.

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

48. 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.

49. 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.

50. 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.

51. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **ATU18**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

52. 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.

53. 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.

54. 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 ATU18 e sua fundamentação

55. 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”

56. 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 **ATU18**.

VII.3 Composição da receita média unitária

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

58. Os preços no âmbito dos estudos de viabilidade possuem caráter referencial, utilizado como variável de entrada para quantificar as receitas e o valor do empreendimento. Portanto, o estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação.

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

60. Nesse sentido, para fins de avaliação financeira do empreendimento o terminal **ATU18** as receitas auferidas são calculadas a partir da aplicação do Preço livre a movimentação portuária projetada.

61. A tabela a seguir especifica a cesta de serviço considerada para o terminal **ATU18**, 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 e expedição terrestre, armazenagem pelo período mínimo de 20 (vinte) dias, movimentação no armazém e embarque 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; • Expedição ou recepção terrestre da carga, conferência de documentos e processamento de informações na entrada ou saída do Armazenamento; • Pesagens, exceto as requisitadas pelo dono da carga; • Utilização do sistema de correias transportadoras e equipamentos portuários; • Embarque no navio e Desembarque do navio da carga; • Atracação; • 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.

Tabela 02: Cesta de serviços do terminal **ATU18** carga granéis vegetais

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

62. O terminal **ATU18** está focado na movimentação e armazenagem de granéis vegetais. Para estimar a receita média unitária do terminal procedeu-se o levantamento em sítios eletrônicos das tabelas de preços disponibilizadas por terminais de granéis sólidos vegetais em operação.

63. Tendo em vista que alguns terminais apresentam preços diferenciados para grãos de soja e farelo de soja, trabalhou-se com o valor médio desses dois produtos. Em relação ao TPC, utilizou-se a média entre os preços para cargas GMO e cargas não GMO.

64. O preço médio identificado considerando os serviços de armazenagem e movimentação para o grupo de terminais é de **R\$ 50,35** 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.

65. Na média, considera-se desconto de **20%** sobre os preços de balcão, que resulta no preço de **R\$ 40,28** por tonelada. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se um preço único para todos os produtos com desconto.

66. A tabela a seguir sintetiza as informações coletadas em terminais portuários que movimentam granéis sólidos vegetais com data base em julho de 2019.

Empresa	Armazenagem e Movimentação	Média Armazenagem	Média Movimentação	Com impostos	Com 20% Desconto
Cotegipe, Salvador	54,10		54,10	54,10	43,28
T-Grão, Santos	45,00		45,00	45,00	36,00
Tegram, Itaquí*	76,91	23,07	53,84	80,76	64,61
T39, Santos	39,50		39,50	39,50	31,60
Fertisanta, Imbituba	57,26	28,40	28,86	57,26	45,81
Serra Morena, Imbituba	53,60	23,46	30,14	53,60	42,88
Coamo, Paranaguá	34,00		34,00	34,00	27,20
Rumo, Paranaguá	56,79	9,23	47,56	56,79	45,43
Cargill, Paranaguá	42,50		42,50	42,50	34,00
Termasa, Rio Grande	39,95	12,50	27,45	39,95	31,96
Média (t)	49,96			50,35	40,28

Tabela 03: Preços de referência terminais portuários (em R\$), *preço em USD

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

67. Destaque-se que esse capítulo está voltado para as análises relacionadas aos aspectos concorrenciais do terminal sob a ótica exclusiva de preço teto, não devendo ser confundido com análises relacionadas ao abuso de poder econômico.

68. 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. Retomando o processo necessário para a adequada definição de tarifas, destaca-se que tal metodologia envolve, em regra, o cumprimento de três etapas por parte do Poder Concedente:

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

74. 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**.

75. 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.

76. 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.

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

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

78. 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;

79. 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.

80. 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

81. 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.

82. 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.

83. 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.

84. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimação de demanda potencial relativa à área de arrendamento **ATU18**, 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 Salvador e Aratu-Candeias (2018).

85. 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

86. A área denominada **ATU18** localiza-se no “Complexo Portuário de Aratu-Candeias”, composto pelos arrendamentos portuários dentro do Porto Organizado de Aratu e pelos Terminais de Uso Privado (TUPs) localizados na zona de influência do porto.

87. As projeções mais recentes e acuradas de movimentação portuária para o Porto de Aratu constam nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Salvador e Aratu-Candeias (2018), do qual são extraídas as previsões de demanda macro relativa aos perfis de cargas compatíveis com o projeto da área de arrendamento **ATU18**.

88. A operação proposta para o **ATU18** visa atender a uma iniciativa da Confederação Nacional de Agricultura-CNA, na qual foi proposto que se realizassem os estudos atendendo a um pleito referente à necessidade de armazenamento e escoamento da safra de grãos da região oeste da Bahia, em virtude da existência de espaço público dentro do Porto de Aratu.

89. A partir da delimitação dos produtos que serão movimentados no terminal **ATU18** busca-se, com base nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Salvador e Aratu-Candeias (2018), identificar a demanda macro total prevista para o horizonte de projeto, com início no ano de 2021 até o ano de 2035. Posteriormente, a demanda macro identificada será segregada entre os participantes de mercado de forma a calcular a demanda micro para o terminal **ATU18**.

90. As informações do Plano Mestre do Complexo Portuário de Salvador e Aratu-Candeias (2018), para o horizonte de 2060, indicam as seguintes taxas de crescimento médio para granéis vegetais nos cenários tendencial, otimista e pessimista:

Carga	Tendencial	Otimista	Pessimista
Grão de Soja	1,30%	2,30%	0,60%
Farelo de Soja	1,60%	2,30%	0,60%
Trigo	0,90%	1,20%	0,60%
Malte	1,90%	2,20%	1,60%

Tabela 04 – taxas de crescimentos de grãos no Complexo Portuário de Salvador Aratu-Candeias em diferentes cenários.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

91. As tabelas a seguir consolidam as projeções de demanda macro de granéis vegetais, com base nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Salvador e Aratu-Candeias (2018), em diferentes cenários, as quais serão utilizadas para projetar a demanda micro para o terminal **ATU18**.

DEMANDA MACRO			
Complexo Portuário de Salvador e Aratu - Candeias			
Granéis Sólidos Vegetais - Soja e Farelo de Soja			
ANO	CENÁRIOS (Ktonelada)		
	Tendencial	Pessimista	Otimista
2021	5.019	4.863	5.126
2022	5.064	4.875	5.231
2023	5.110	4.888	5.338
2024	5.157	4.901	5.446
2025	5.206	4.914	5.558
2026	5.345	4.927	5.671
2027	5.488	4.939	5.787
2028	5.635	4.952	5.905
2029	5.786	4.965	6.025
2030	5.941	4.978	6.148
2031	6.032	4.991	6.274
2032	6.125	5.004	6.402
2033	6.219	5.017	6.533
2034	6.315	5.031	6.666
2035	6.413	5.044	6.802
2036	6.492	5.057	6.941
2037	6.573	5.070	7.082
2038	6.654	5.083	7.227
2039	6.737	5.097	7.375
2040	6.821	5.110	7.525
2041	6.895	5.123	7.679
2042	6.970	5.137	7.835
2043	7.046	5.150	7.995
2044	7.123	5.164	8.158
2045	7.201	5.177	8.325

DEMANDA MACRO			
Complexo Portuário de Salvador e Aratu - Candeias			
Granéis Sólidos Vegetais - Trigo			
ANO	CENÁRIOS (Ktonelada)		
	Tendencial	Pessimista	Otimista
2021	719	719	719
2022	713	713	713
2023	708	708	708
2024	702	702	702
2025	670	670	670
2026	676	674	678
2027	682	677	687
2028	688	681	695
2029	694	685	704
2030	700	689	713
2031	708	693	721
2032	716	697	730
2033	724	700	739
2034	732	704	749
2035	740	708	758
2036	750	712	767
2037	760	716	777
2038	770	720	786
2039	780	724	796
2040	790	728	806
2041	801	732	816
2042	812	736	826
2043	823	741	836
2044	834	745	847
2045	846	749	857

DEMANDA MACRO			
Complexo Portuário de Salvador e Aratu - Candeias			
Granéis Sólidos Vegetais - Malte			
ANO	CENÁRIOS (Ktonelada)		
	Tendencial	Pessimista	Otimista
2021	93	93	98
2022	94	93	100
2023	95	93	102
2024	95	95	104
2025	96	96	107
2026	99	97	109
2027	102	98	111
2028	106	100	114
2029	109	101	116
2030	113	102	119
2031	116	104	122
2032	119	105	124
2033	122	106	127
2034	126	108	130
2035	129	109	133
2036	131	110	136
2037	134	112	139
2038	136	113	142
2039	139	115	145
2040	141	116	148
2041	143	118	151
2042	145	119	154
2043	147	121	158
2044	149	122	161
2045	151	124	165

Tabela 05 – Projeção para complexo soja no Complexo Portuário de Salvador Aratu-Candeias em diferentes cenários em Kt
Fonte: EVTEA - EPL - 2020

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

93. As previsões do Plano Mestre, conforme exposto na metodologia adotada, apontam previsões genéricas de movimentação de perfis de carga em Complexos Portuários, impossibilitando a identificação da demanda atraída por um terminal específico. Contudo, aponta o comportamento genérico para as cargas até o ano de 2060.

94. A partir do indicativo macro apontado pelo Plano Mestre, busca-se identificar a demanda específica que poderá ser atraída para o terminal **ATU18**, por meio de análise concorrencial abrangendo o enfoque interportuário.

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

95. Para estimar a demanda portuária no terminal **ATU18** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Porto de Aratu, 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.

96. 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 e de que, no médio/longo prazo, haverá convergência entre o marketshare e o capacityshare.

97. Para estimação da demanda micro faz-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas. Consideram-se em termos de capacidades as infraestruturas de armazenagem, berços de atracação e expedição. Assim, foram definidas as seguintes informações e premissas para cada carga a ser movimentada no terminal **ATU18**:

97.1. Capacidade efetiva das instalações em operação;

97.2. Capacidade estimada das instalações futuras.

98. No Complexo Portuário Salvador – Aratu/Candeias, o único terminal especializado em movimentar granel sólido vegetal é o Terminal Portuário de Cotegipe (TPC) no município de Salvador. O TPC dispõe de 11 silos verticais e dois armazéns graneleiros com capacidade estática total de 396.000 toneladas.

99. Em termos de capacidade dinâmica do terminal, observa-se que o terminal está operando no seu limite, com aproximadamente 5,3 milhões de toneladas movimentadas em 2018. Foram observadas entre 2017 e 2019 filas médias de espera de 162,6 horas, ou seja, os navios aguardam em média cerca de uma semana para poder atracar no terminal, resultando em altos valores de pagamento de *demurrage e níveis de serviço acima de 200%*.

100. As premissas consideradas para definição do dimensionamento foram as seguintes:

100.1. Manutenção da capacidade instalada no Terminal Portuário Cotegipe;

100.2. Instalação do terminal **ATU18**, definido em razão da demanda residual não atendida pela instalação existente, respeitando a capacidade instalada e os giros estimados para o *Cluster*; e

100.3. Atendimento à demanda do cenário tendencial do *Cluster* até o horizonte contratual projetado para o ano de 2035.

101. Para definir a atracação de cargas ano a ano, é necessária a assunção de premissa relativa ao prazo de implantação do projeto, para o qual se considera prazo total de 15 anos com celebração de contrato no ano de 2021 e três (3) anos para obras, regularização de licenças, autorizações e implantação das capacidades de armazenagem.

102. Dessa forma, prevê-se o início das operações no ano de 2024, tendo em vista a implantação de uma capacidade de armazenagem de 90.000 mil toneladas estáticas que serão utilizadas para as movimentações de soja, farelo de soja, trigo e malte.

103. Em relação à divisão do mercado, partiu-se da capacidade dinâmica dos dois terminais, respeitando seus próprios giros, conforme exposto na tabela a seguir:

CAPACIDADE DINÂMICA ATUAL/Futura							
Terminal	Capacidade Estática Atual (t)	Capacidade Dinâmica Atual (t)	Giro Atual	Capacidade Estática Projetada (t)	Giro Estimado Futuro	Capacidade Dinâmica Futura (t)	% Participação de Mercado
TPC	396.000	5.273.764	13,3	396.000	13,3	5.273.764	71%
ATU18				90.000	24	2.160.000	29%
TOTAL		5.273.764		486.000		7.433.764	100%

Tabela 06 – Capacidade atual e futura do Cluster Salvador – Aratu/Candeias

Fonte: EVTEA - EPL - 2020

104. Adicionalmente, considera-se que a evolução da captura de mercado (*ramp up*) ocorra em 4 anos a partir da entrada em operação (2024) do Terminal **ATU18**.

105. Frisa-se que o total de cargas de origem granel sólido vegetal previsto para o cluster é de 7,28 milhões de toneladas em 2035, portanto, a capacidade dinâmica prevista de 7,43 milhões de toneladas deve ser o suficiente para atender o mercado.

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

106. 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.

107. 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.

108. 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;

109. 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.

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

111. 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.

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

113. 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.

114. 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.

115. 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.

116. 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.

117. 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 07 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.
Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

118. 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.

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

120. 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.

121. 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.

122. 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.

123. 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.

124. 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

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

126. Abaixo segue a memória de cálculo do ressarcimento devido à EPL referente a elaboração dos estudos do **ATU18**.

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL TOTAL						
MÊS-BASE: julho/2019						
Objeto: Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico e Ambiental da Área ATU12						
Descrição:						
Porto: Aratu (BA)						
Área: ATU12						
Perfil de carga: Granel Sólido						
Tipo de carga: Minerais						
Porte do terminal: médio						
Jurisdição: CODEBA						
Prazo de execução: 56 Dias corridos						
Descrição	Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Nº HxMês (4)=(1x2x3)x176	Preço Unitário (R\$/Mês) (5)	Preço Total (R\$) (6)=(4 x 5)/176
A) EQUIPE TÉCNICA						
PESSOAL - EQUIPE TÉCNICA						
Gerente	1	10,0%	1,9	33,4	23.544,98	4.473,55
Assessor/Coordenador	1	80,0%	1,9	267,5	17.658,74	26.841,28
Assessor Técnico I			1,9		15.892,86	
Assessor Técnico II	1	80,0%	1,9	267,5	13.538,36	20.578,31
Assessor Técnico III			1,9		11.183,86	
Assessor Técnico IV	1		1,9		9.417,99	
PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA						
Gerente	1	10,0%	1,9	33,4	23.544,98	4.473,55
Assessor/Coordenador			1,9		17.658,74	
Assessor Técnico I	1		1,9		15.892,86	
Assessor Técnico II	1	80,0%	1,9	267,5	13.538,36	20.578,31
Assessor Técnico III	1		1,9		11.183,86	
Assessor Técnico IV	1		1,9		9.417,99	
PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL						
Gerente	1	10,0%	1,9	33,4	23.544,98	4.473,55
Assessor/Coordenador	1	10,0%	1,9	33,4	17.658,74	3.355,16
Assessor Técnico I			1,9		15.892,86	
Assessor Técnico II	1	33,0%	1,9	110,4	13.538,36	8.488,55
Assessor Técnico III	2	33,0%	1,9	220,7	11.183,86	14.024,56
Assessor Técnico IV			1,9		9.417,99	
PESSOAL - SUPORTE TECNICO-ADMINISTRATIVO						
Assistente I	1	80,0%	1,9	267,5	8.240,75	12.525,94
Assistente I	1	10,0%	1,9	33,4	8.240,75	1.565,74
Estagiário			1,9		477,00	
Subtotal A						121.378,50
B) ENCARGOS SOCIAIS						64,11% de A
Subtotal B						77.815,76
C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS						30,00% de A
Subtotal C						36.413,55
SUBTOTAL						A+B+C
Subtotal D						235.607,81
D) DESPESAS GERAIS						
D.1) Imóveis						
Escritório	1	100,00%	1,9	1,9	1.810,48	3.439,91
D.2) Mobiliário						
De escritório	1	100,00%	1,9	1,9	778,65	1.479,44
D.3) Passagens						
	1				-	
D.4) Estádias e Deslocamentos						
	1				-	
D.5) Serviços Gráficos						
	1				203,00	203,00
Subtotal D						5.122,35
Subtotal E						A+B+C+D
Subtotal E						240.730,16
E) LUCRO						5,00% de (A+B+C+D)
Subtotal F						12.036,51
F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQN						16,62% de (A+B+C+D+E)
Subtotal F						42.009,82
H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F)**						294.776,49

Tabela 08 – Composição Ressarcimento EPL ATU18.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

127. Destaca-se que o valor de ressarcimento sobre o estudo está sendo considerado na equação econômico-financeira do projeto, como aporte no primeiro ano de contrato.
128. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 07/2019.
129. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área ATU18 totaliza R\$ 294.776,49.

XII. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

130. Conforme determinação do TCU, foi incluído na modelagem econômico-financeira o custo da realização do leilão. Para esse leilão opta-se pela realização na bolsa de valores oficial do Brasil, B3 em São Paulo.
131. Destaca-se que o pagamento do valor consta como obrigação contratual do vencedor do certame a ser comprovado antes da assinatura do contrato.
132. O valor de remuneração de **R\$ 387.404,55** à B3 foi definido com base em contrato firmado com a ANTAQ, contudo, o mesmo deve ser alterado quando do lançamento do edital, uma vez que outras áreas devem ser licitadas na mesma sessão.

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

133. Os estudos de viabilidade de arrendamentos portuários objetivam a avaliação de empreendimentos e servem de base para abertura de procedimentos licitatórios. Em linhas gerais, busca-se identificar a estimativa inicial de valores remuneratórios pela exploração do ativo para abertura de licitação, considerando-se, para tanto, diversas variáveis de ordem jurídica, técnica, operacional, econômica, financeira, contábil, tributária e ambiental.
134. 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.
135. Nesse contexto, a Empresa de Planejamento e Logística - EPL foi instada pelo Governo Federal a realizar a elaboração dos estudos para o ATU18.

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

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

137. No tocante aos procedimentos de execução dos estudos, oportuno mencionar que são adotados os regramentos e normativos que estabelecem as diretrizes para elaboração de projeto de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento do setor portuário para o Complexo Portuário de Santos, a seguir especificado.

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017;	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2017);	Planejamento setorial
Plano Mestre do Porto de Salvador e Aratu-Candeias (2015);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ dos Portos de Salvador e Aratu-Candeias (2018)	Planejamento setorial
Regulamento de Exploração do Porto de Aratu-REPA (2018)	Regulamento do Porto (REP)
Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2026, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE	Planejamento setorial

Tabela 09 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em localizadas no Porto de Aratu.
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

138. 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.

139. O desempenho operacional do **ATU18** destinado à movimentação de granel vegetal sólido foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- a) **Consignação Média:** A consignação média de granéis sólidos no Porto de Aratu observada nos últimos cinco anos atingiu aproximadamente 14.400 mt.
- b) **Taxa de Ocupação de Berço:** Entre 2014 e 2018, a média da taxa de ocupação no berço TGS I-Sul foi apurada em 56,6%, já no berço TGS I-Norte foi apurado 48,3% e no berço TGS II foi de 68,0%.
- c) **Prancha Média:** As médias observadas entre 2014 e 2018 para Granéis Sólidos Minerais de 160 toneladas por hora para o TGS I-Sul, 87 toneladas por hora para o TGS I-Norte e 138 toneladas por hora para o TGS II, no caso da Prancha Média Operacional.
- d) **Nível de Serviço:** A média do nível de serviço foi calculada em 126,7 % para TGS Berço Sul e em 367,9 % para o TGS I - Berço Norte e 222,8% para o TGSII.
- 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

140. 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.

141. 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.

142. 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 ofertado pelos interessados), a Autoridade Portuária receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

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

143. 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).

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

145. 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

146. 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.

147. Geralmente, no começo de suas atividades operacionais, as companhias ainda não detêm uma carteira de clientes suficientemente grande para cobrir os custos e despesas inerentes ao negócio. Nesse ponto, os investimentos dos proprietários, integralizados como capital social, são vitais para a manutenção e a efetivação das operações.

148. 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.

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

150. 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.

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

152. No que se refere às regras de estabelecimento de SPE deverá ser adotado o previsto na Resolução Normativa n.º 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. 3.º da Resolução Normativa n.º 28/2019 da ANTAQ, nas Normas Brasileiras de Contabilidade ITG 2000, aprovadas pela Resolução n.º 1330/2011 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em especial em seus itens 20 a 25, ou nas normas contábeis que as sucederem.

XVII. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS

153. A previsão de revisão ordinária surgiu nas concessões rodoviárias, onde o regulador se debruça no contrato para analisar os custos, a variação da demanda e conseqüentemente da receita, e os ganhos ou perdas de eficiência da concessionária. Como é cediço, a remuneração da concessionária ocorre por meio de tarifas definidas pelo poder concedente, sendo essa a única fonte de remuneração da concessionária. Por isso a importância da revisão ordinária para periodicamente se visitar o equilíbrio do contrato.

154. Além disso, a obrigação de revisão de tarifas está prevista na Lei Geral de Concessões (Lei n.º 8.987/1995), vejamos:

Art. 9.º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

[...] § 2.º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3.º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

[...] Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

[...] VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

[...] Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...] IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

[...] Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

[...] V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

155. Percebe-se que o grande mote para a revisão do equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão é a revisão tarifária, que pode ser majorada para dar sustentabilidade financeira à concessão, ou minorada, de tal sorte a compartilhar com os usuários os ganhos de eficiência do concessionário.

156. A Jurisprudência também vai pelo mesmo caminho, ou seja, alteradas as condições iniciais de tarifação do contrato, é obrigatório o reequilíbrio contratual. Verifiquemos o julgado abaixo:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. CONCESSÃO. RODOVIAS FEDERAIS. TRÁFEGO DE VEÍCULOS COM OS EIXOS SUSPENSOS. REDUÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO. IMPOSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES RECONHECIDA. PRECEDENTES.

[...] a jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que o número de eixos em uso não pode ser adotado como critério para a cobrança de tarifas de pedágio diferenciadas.

[...] A opção do usuário de suspender os eixos auxiliares quando da passagem pela praça de pedágio não pode alterar o critério objetivo de tarifação estabelecido pelo legislador e pelo administrador. Precedentes do STJ.

[...] Ressalta que a ausência de cobrança do eixo suspenso implica na quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que determina a imediata revisão para maior da estrutura tarifária, prejudicando todos os usuários da rodovia. [...]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1.144.584-RS. Relator: Ministra Eliana Calmon. Data do julgamento: 2 abr. 2013. DJe 9 abr. 2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 26 de julho de 2020.

157. Já no setor portuário, mais especificamente nos contratos de arrendamento, a remuneração na maioria das vezes ocorre por intermédio de preços livres e, ainda mais, essa não é a única fonte de remuneração da arrendatária. Mesmo quando há definição de *price-cap*, é feito em parte dos serviços prestados, e, como o nome mesmo já diz, trata-se de um teto onde a arrendatária poderá, de acordo com a sua estratégia comercial, conceder descontos. Diferente das concessões, onde há um monopólio natural nos terminais portuários e, em sua maioria, há concorrência e os preços dos serviços prestados são definidos pelo mercado, sendo somente necessária a intervenção da Agência Reguladora em caso de abuso.

158. Então, de um lado temos a concessionária com sua remuneração fixada pelo poder concedente e de outro a arrendatária com a sua remuneração livre definida ao sabor do mercado. Fica claro que a necessidade de revisão ordinária é para a manutenção da saúde financeira do concessionário ou até mesmo compartilhar algum ganho de eficiência com os usuários. Conforme leciona o Mestre Sérgio Guerra, o reequilíbrio se presta para manter a igualdade que o poder concedente e o concessionário estipularam na assinatura do contrato e que deve perdurar por todo vínculo sendo uma garantia da concessionária. Continua o professor: *"Aliás, se assim não fosse, especialmente levando-se em consideração os poderes reconhecidos no contrato administrativo à parte governamental, o Poder Público não encontraria contratantes"*.

159. Ainda nas lições de Sérgio Guerra: *"o concessionário se obriga a prestar o serviço, mediante a remuneração estipulada, e o concedente se obriga a respeitar, durante o prazo convencionado, a equação financeira do contrato, ou a correspondência entre os encargos do concessionário e a sua remuneração, nos termos do pacto firmado entre ambos"*.

160. Não se vislumbra, portanto, problemas de ordem prática que justifique a revisão ordinária dos contratos de arrendamento, e o pior, tal prática poderia até trazer danos ao erário ao acabar compartilhando com a arrendatária possíveis problemas de gestão do mesmo, ou até uma queda na demanda pelo uso do seu terminal, lembrando que uma das premissas básicas do setor portuário é que o risco de demanda é alocado à arrendatária.

161. Ademais, temos o custo regulatório da revisão ordinária. Em outros setores, temos no máximo 30 (trinta) concessões e no setor portuário temos mais de 200 (duzentos) contratos de arrendamento e a revisitação desses de forma periódica seria extremamente penosa, senão impossível para a ANTAQ e o poder concedente.

162. Diante disso, vislumbra-se, apenas, a necessidade de reequilíbrio de forma extraordinária, para absorção, por uma das partes, de alguma álea também extraordinária, como, por exemplo, a execução de investimentos não previstos na avença.

163. Quanto aos normativos da ANTAQ, preliminarmente, a Norma aprovada pela Resolução n.º 3.220-ANTAQ não prevê a obrigação de inclusão de cláusula sobre a revisão ordinária. O texto normativo prevê que, na inexistência de previsão contratual, a revisão do contrato de arrendamento será realizada a cada 5 (cinco) anos. Essa norma foi elaborada nos idos anos de 2013, onde havia um conceito de concessão para o arrendamento, definição totalmente afastada hoje. Vide a Lei n.º 12.815/2013, que deixou cristalina essa diferenciação:

"Art. 1.º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1.º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público".

164. Note-se que o legislador quis diferenciar o arrendamento da concessão. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, todas as palavras devem ser consideradas para a perfeita interpretação legislativa e, presente exemplo, fica clara a diferença de concessão e arrendamento, não podendo nem chamar esse segundo de um "tipo de subconcessão".

165. Por todo o exposto, conclui-se pela desnecessidade de revisitação periódica dos contratos de arrendamento, sendo forçoso apenas a análise do equilíbrio contratual no caso da ocorrência de alguma álea extraordinária.

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

166. 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.

167. 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.

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

169. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **ATU18**, utilizou-se a movimentação histórica observada de importação e exportação de granéis líquidos no sistema Comex Stat do ano de 2000 a 2018.

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

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

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

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

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

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

172. Para a área de arrendamento **ATU18**, chega-se à banda de variação α (alpha) no valor de **56,19%**, conforme dados expostos na tabela a seguir.

Soja, também triturado (t)	2018	2015	2010	2005	2000
	83.257.775	54.324.238	29.073.156	22.297.088	11.517.073
Média	34.046.186				
Desvio Padrão	19.131.433				
α (alpha)	56,19%				

Tabela 10 – Banda de variação α (alpha) para a área **ATU18**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

173. 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 **ATU18** está exposta na tabela a seguir.

Ano	COMPLEXO SOJA	
	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha)
2021	0	0
2022	0	0
2023	0	0
2024	375	164
2025	756	331
2026	1.165	510
2027	1.595	699
2028	1.637	717
2029	1.681	737
2030	1.726	756
2031	1.753	768
2032	1.780	780
2033	1.807	792
2034	1.835	804
2035	1.863	816
Redutor (alpha)		56,19%

Tabela 11 – Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento **ATU18**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

174. 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).

XX. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

175. 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:

- Descrição da área de arrendamento;
- Licenciamento ambiental;
- Análise documental e visitas técnicas;
- Definição do estudo ambiental necessário ao licenciamento;
- 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.

176. 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.

177. Atualmente o terminal encontra-se sem atividade/paralizado, com exceção do berço, que está em operação. A área de arrendamento **ATU18** perfaz total aproximado de 5,16 ha.

178. No Terminal, o abastecimento de água é realizado pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA, enquanto que a destinação final dos efluentes domésticos ocorrem através de fossa. O fornecimento de energia elétrica por meio da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA.

179. Cabe ressaltar que ainda não há nenhum termo de compromisso referente ao instituto da compensação ambiental, previsto na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, relacionado ao Porto Organizado de Aratu-CANDEIAS e/ou ao Terminal **ATU18**.

180. Com relação à verificação *in loco* na área **ATU18** e às entrevistas, realizadas em 26 à 28/08/2019, as informações foram compiladas, analisadas e apresentadas nos tópicos a seguir, a qual sintetiza as informações relevantes para a definição do diagnóstico preliminar da área:

180.1. Estruturas existentes e evidências ou indícios de potenciais contaminações ou de não conformidades ambientais: Conforme documentação fornecida pela CODEBA e vistoria *in loco*, verificou-se que não há indícios de passivos ambientais no **ATU18**.

180.2. Avaliação visual do entorno, riscos potenciais para a qualidade ambiental da área ou de área circunvizinha: Há riscos potenciais as áreas circunvizinha devido as atividades de movimentação/armazenamento de granéis sólidos minerais, principalmente pela ausência no disciplinamento das águas pluviais.

180.3. Entrevistas e reuniões técnicas: Nas entrevistas com os responsáveis pela administração do Porto Organizado Aratu-Candeias foi levantado os documentos relacionados à atividade, no que se refere aos aspectos ambientais.

XX.1. Identificação de passivos ambientais

181. 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.

182. A avaliação dos potenciais passivos ambientais foi resultado da análise documental e informações obtidas por meio de vistoria técnica na área de interesse.

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

XX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

184. 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.

XXI. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

185. 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.

186. 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.”

187. 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”.

188. 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.

XXII. DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

189. 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”.

XXIII . DAS LIMITAÇÕES À PARTICIPAÇÃO NO LEILÃO

190. Em princípio, a maximização da concorrência nos leilões portuários é desejável, sendo que esse objetivo deve ser sopesado com outras diretrizes a serem atingidas conforme os casos concretos. Os cenários são muito diversos, de modo que as soluções mais adequadas podem variar de um caso para o outro. O ideal seria fomentar a concorrência no mercado entre os vários agentes econômicos para que os preços se mantenham naturalmente equilibrados.

191. Assim, algumas “barreiras de entrada” nas licitações podem ser perfeitamente legítimas e em alguns casos são necessárias, dependendo das circunstâncias de cada certame.

192. A decisão quanto à necessidade de determinada exigência de habilitação depende de análises que, em grande parte dos casos, passam por avaliações de risco complexas. Essa avaliação de risco é uma atividade tipicamente executiva.

193. Como no caso dos demais projetos, as licitações de arrendamentos portuários demandam a prévia elaboração de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA. Tratam-se de estudos complexos e caros. Conforme a NOTA TÉCNICA n.º 104/2020/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA (SEI n.º 2673405), no caso do **ATU18**, foram necessárias 1568 horas de trabalho a um custo de R\$ 294.776,49. Esses estudos, atualmente, são conduzidos pela Empresa de Planejamento e Logística - EPL e são aprovados pelo Ministério da Infraestrutura, na condição de órgão da União responsável pelo exercício das funções de Poder Concedente no âmbito do setor portuário (art. 2.º, VI, do Decreto n.º 8.033, de 2013^[1]).

194. Os editais de licitação são elaborados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, que também realiza os respectivos procedimentos licitatórios (art. 6.º, §§ 2.º e 3.º, da Lei n.º 12.815, de 2013^[2]). Os estudos e as minutas de editais são, ainda, submetidos à Consulta e Audiência Pública (art. 34-A, § 1.º, da Lei n.º 10.233, de 2001^[3], e art. 11, § 3.º, do Decreto nº 8.033, de 2013^[4]).

195. Além disso, por serem considerados instrumentos de desestatização, as licitações para o arrendamento de instalações portuárias são submetidas ao controle prévio do Tribunal de Contas da União - TCU (art. 18, VIII, da Lei n.º 9.491, de 1997²⁶⁷²³²⁴). Destaque-se os parágrafos abaixo:

88. No que diz respeito à ausência de dispositivo coibindo a concentração de mercado, aos moldes da cláusula 22.14 presente nas minutas de edital dos terminais IQL11 e STS14A, o poder concedente argumentou que, inicialmente, não se verificou a necessidade de restrição de participação na área do ATU12, pois o estudo de demanda não identificou outros players com poder de mercado relevante. No entanto, para evitar qualquer tipo de situação imprevista, a sugestão foi acatada, adicionando-se a cláusula citada nas minutas de edital das áreas ATU12 e ATU18.

[...]

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Infraestrutura, à Antaq, à EPL, à Codeba e à Usuport, informando-os de que, dentro do escopo delimitado na presente fiscalização, regulamentada pela IN-TCU 81/2018, não foi detectada inconsistência que obste o regular prosseguimento do processo concessório dos terminais portuários denominados ATU12 e ATU18, localizados no Porto de Aratu/BA;

196. Desse modo, pode-se afirmar que as licitações para o arrendamento de instalações portuárias se submetem a um complexo e rigoroso processo permeado por diversos mecanismos de controle.

197. Os estudos técnicos e minutas de edital e contrato para a licitação do arrendamento do **ATU18** enviados ao Tribunal de Contas da União - TCU identificaram que determinado grupo empresarial poderia vir a deter uma expressiva parcela do mercado de armazenagem e movimentação de Granel Vegetal no Complexo Portuário de Aratu/BA.

198. Neste ponto, é relevante destacar que, nos termos do § 2.º do art. 36 da Lei n.º 12.529, de 2011, presume-se que uma empresa ou grupo empresarial tem uma posição dominante quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante. No caso, a capacidade de movimentação e armazenagem de Granel Vegetal do grupo controlado pelo Terminal Portuário do Cotegipe - TPC será de 71% no Complexo Portuário de Aratu/BA após a implantação do **ATU18**.

199. É de extrema relevância assegurar que haja uma competição efetiva entre as instalações portuárias localizadas no Complexo Portuário de Aratu/BA. Do contrário, poderia ser necessária uma intervenção mais direta do regulador sobre o mercado. Uma intervenção direta do regulador fixando tetos-tarifários (preço-teto) implicaria uma série de custos e riscos. O ideal é que o mercado se autorregule pela competição entre os agentes econômicos. Não bastasse isso, uma atuação desse tipo *a posteriori*, ainda que prevista no art. 12, VII, da Lei n.º 10.233, de 2001^[5], resultaria em elevada insegurança jurídica e elevação dos custos regulatórios.

200. Por isso, interessa à sociedade que o poder público adote medidas para evitar que uma empresa ou grupo econômico detenha uma concentração excessiva de mercado, mitigando tanto quanto possível os riscos de que no futuro seja necessária uma intervenção direta do regulador sobre o mercado com a fixação de preço teto. Por conseguinte, é prudente que o poder público adote medidas que impeçam que uma empresa ou grupo econômico que já tenha uma participação robusta de mercado relevante amplie ainda mais sua fatia de mercado.

201. Para o **ATU18**, entende-se que a identificação de mercado relevante deve ser apurada a partir da análise da capacidade das instalações em 2024, conforme abaixo:

CAPACIDADE DINÂMICA ATUAL/Futura							
Terminal	Capacidade Estática Atual (t)	Capacidade Dinâmica Atual (t)	Giro Atual	Capacidade Estática Projetada (t)	Giro Estimado Futuro	Capacidade Dinâmica Futura (t)	% Participação de Mercado
TPC	396.000	5.273.764	13,3	396.000	13,3	5.273.764	71%
ATU18				90.000	24	2.160.000	29%
TOTAL		5.273.764		486.000		7.433.764	100%

Tabela 12: Capacidade atual e futura do Cluster Salvador – Aratu/Candeias - Ano 2024.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

202. Dessa forma, usando como referência a determinação exarada no item 9.2 do Acórdão TCU n.º 040.166/2018-0, e com o objetivo de evitar concentração excessiva no segmento de Granel Vegetal no Complexo Portuário de Aratu/BA, estabelece-se que empresas ou grupos econômicos com participação de mercado acima de 40% no mercado de Granel Vegetal no citado complexo, **só poderão ser declaradas vencedoras no Leilão do ATU18 em caso de proposta única.**

XXIV. CONCLUSÃO

203. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **ATU18** 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.

204. Todos os aspectos legais foram rigorosamente observados, tendo havido acompanhamento por parte do TCU que manifestou-se de forma definitiva através do Acórdão n.º 2020/2020-Plenário SEI (2672324) conforme abaixo:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, de dois terminais voltados à movimentação e armazenagem de granel sólido mineral e vegetal, intitulados ATU12 e ATU18, localizados no Porto de Aratu/BA.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 11 da Resolução-TCU 315/2020, 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Infraestrutura, à Antaq, à EPL, à Codeba e à Usuport, informando-os de que, dentro do escopo delimitado na presente fiscalização, regulamentada pela IN-TCU 81/2018, **não foi detectada inconsistência que obste o regular prosseguimento do processo concessório dos terminais portuários denominados ATU12 e ATU18, localizados no Porto de Aratu/BA;** (grifo nosso)

205. Dessa forma, sugerimos ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias que caso de acordo com as diretrizes expostas neste Ato Justificatório e com o EVTEA ATU18 Versão Final (SEI n.º 2673398), submeta-os à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários para posterior abertura de procedimento licitatório pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), e que encaminhe o EVTEA ATU18 Versão Final (SEI n.º 2673398) para a Companhia Docas da Bahia - CODEBA, alertando quanto à necessidade de se observar na revisão do PDZ em curso os parâmetros prévios da licitação em questão.

206. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral Modelagens de Arrendamentos Portuários

[1] Art. 2.º Sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação específica, compete ao poder concedente: (...) VI - conduzir e aprovar, sempre que necessários, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto da concessão ou do arrendamento;

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

(...) § 2.º Compete à Antaq, com base nas diretrizes do poder concedente, realizar os procedimentos licitatórios de que trata este artigo. § 3.º Os editais das licitações de que trata este artigo serão elaborados pela Antaq, observadas as diretrizes do poder concedente.

[3] Art. 34-A. As concessões e as suas prorrogações, a serem outorgadas pela ANTT e pela Antaq para a exploração de infraestrutura, precedidas ou não de obra pública, ou para prestação de serviços de transporte ferroviário associado à exploração de infraestrutura, poderão ter caráter de exclusividade quanto a seu objeto, nos termos do edital e do contrato, devendo as novas concessões serem precedidas de licitação disciplinada em regulamento próprio, aprovado pela Diretoria da Agência. § 1.º As condições básicas do edital de licitação serão submetidas à prévia consulta pública.

[4] Art. 11. (...) § 3.º Quando o valor do contrato for superior a cem vezes o limite estabelecido no art. 23, caput, inciso I, alínea "c", da Lei n.º 8.666, de 1993, a Antaq deverá convocar, com antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização, audiência pública, a qual deverá ocorrer com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação do edital.

[5] Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre: (...) VII – reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto**, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários, em 31/08/2020, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3.º, 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 **2745887** e o código CRC **34CF7ED5**.



Referência: Processo nº 50000.062466/2019-95



SEI nº 2745887

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Leste - Bairro Zona Cívico-Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: 2029-8781 - www.infraestrutura.gov.br