



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 23/2020/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA

Brasília, 24 de outubro de 2020.

**PROCESSO Nº 50000.002661/2019-66**

**INTERESSADO: SUPERINTENDENCIA DO PORTO DE RIO GRANDE SUPRG**

Referência: Processo nº 50000.008310/2020-01

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação da área PEL01 no Porto Organizado de Pelotas/RS.**

## 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;**
- VII.1 **Verificação de Aspectos Concorrenciais;**
- VII.2 **Justificação de Preços e Tarifas Utilizados e Sua Fundamentação;**
- VII.3 **Composição da Receita Média Unitária;**
- VIII - **Justificativas em Relação ao não Estabelecimento de Preço Teto;**
- IX - **Demonstração da Incorporação nos Evteas de Modelos que Expressam e Estimulam a Concorrência Inter e Intraportos;**
- X.1 **Consideração dos cenários competitivos nos Evteas;**
- X.2 **Construção do modelo de demanda macro e competição;**
- X.3 **Construção do modelo de demanda micro e competição;**
- X - **Justificativa para Adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC;**
- XI - **Valor de Ressarcimento da Empresa Autorizada para Realização de Estudos de Viabilidade das licitações;**
- XII - **Valor de Pagamento dos Custos Referentes ao Leilão;**
- XIII - **Adequação dos Estudos aos Instrumentos de Planejamento de Setor Portuário;**
- XIV - **Definição de Parâmetros de Desempenho;**
- XV - **Forma de Pagamento pela Exploração do Arrendamento;**
- XVI.1 **Terminais com VPL Positivo;**
- XVI.2 **Terminais com VPL Negativo ou Marginalmente Positivo;**
- XVI - **Capital Social Mínimo e Abertura de Sociedade de Propósito Específico;**
- XVII - **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 - **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 Pelotas/RS, denominada PEL01, destinada à movimentação e à armazenagem de Carga geral, especialmente toras de madeira, 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 10 (dez) 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 primeira versão do estudo foi elaborada em 2018 pela NCA Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente Ltda., sob a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART nº 0720180052274 do Conselho Regional de Engenharia – CREA, com o objetivo de subsidiar procedimento licitatório para arrendamento portuário de áreas destinadas à movimentação e armazenagem de toras de madeira no porto de Pelotas-RS por meio do Ofício nº 14/SUPRG - POA de 15/01/2019 o estudo foi encaminhado ao Ministério da Infraestrutura. Em 21/10/2019, o estudo foi encaminhado à EPL por meio do Ofício nº 84/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA (SEI nº 1974385).

11. Uma vez instada a elaborar os estudos, a EPL promoveu as ações necessárias, de modo que o EVTEA analisado por este Ato Justificatório representa cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasaram o processo licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, por meio de Projeto Executivo a ser aprovado pela Autoridade Portuária, a partir do Plano Básico de Implantação - PBI, analisado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária, previamente ao projeto executivo e à execução das obras.

12. Nesse sentido, a responsabilidade pelo projeto efetivo caberá ao futuro licitante vencedor, quando serão exigidos o projeto executivo da obra e a respectiva ART do engenheiro responsável, em atendimento aos normativos da ANTAQ e do Sistema CREA/CONFEA. Ressalta-se que esse entendimento foi objeto de discussão com a área técnica do Tribunal de Contas da União, que entendeu e concordou com a metodologia utilizada.

13. Ainda em relação ao projeto a ser efetivamente implantando pelo licitante vencedor, ressalte-se que a Comissão de Direito Comercial Internacional das Nações Unidas (UNCITRAL) recomenda que se 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 n.º 12/2020 - ANTAQ, e que seu Extrato de Contribuições está disponível no (SEI n.º 2801346).

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 2795/2020 (SEI n.º 2913008) de onde destaca-se:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XV, 143, inciso V, alínea “a”, e 258, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 5º, da IN-TCU 81/2018, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: **autorizar o arquivamento do processo**; encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado da instrução (peça 19), ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq; e informar ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq que o **processo de arrendamento do Terminal PELO1 pode ser ultimado sem a necessidade de prévia manifestação do TCU**, sem prejuízo da atuação posterior do Tribunal em processos de controle externo de outra natureza, se necessário. **(grifos nossos)**

17. 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 PELO1

18. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **PELO1**, localizado no Porto de Pelotas/RS, sob jurisdição da Superintendência dos Portos do Rio Grande do Sul (SUPRG), vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

19. A área é atualmente um *brownfield* com estruturas existentes e está localizada dentro do Porto Organizado de Pelotas, possuindo uma superfície total de **23.510 m<sup>2</sup>**, conforme ilustrado na figura a seguir.

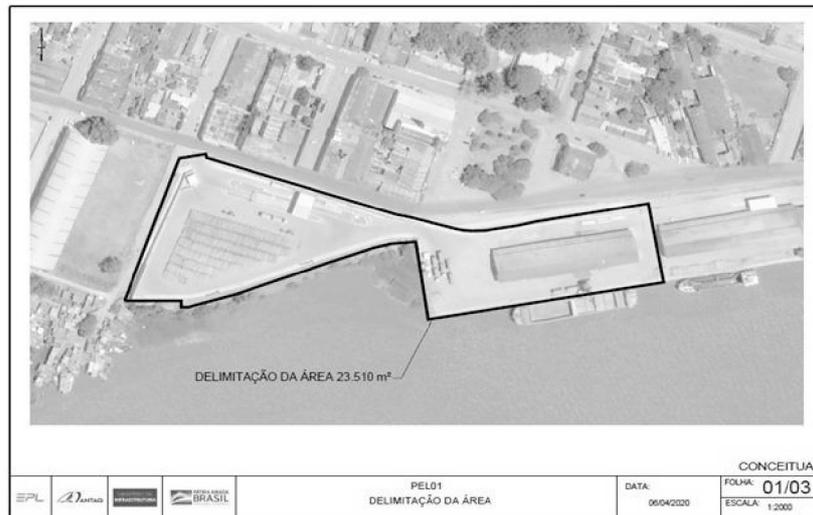


Figura 01: Área de arrendamento PEL01 – Porto de Pelotas/RS.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

20. Existem bens operacionais disponíveis na área de arrendamento que poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário, na situação de conservação em que se encontram. A listagem de toda infraestrutura existente destinada ao arrendamento está detalhada no Anexo C-2 – Ativos Existentes.

21. A área também possui bens não operacionais, tais como edificações, armazém, pavimentação, pátios, instalações elétricas, sanitárias e outros, que poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário da área.

22. O futuro arrendatário deverá realizar investimentos mínimos em equipamentos necessários para o descarregamento e carregamento de caminhões, carregamento aquaviário e movimentação interna, que incluem, no mínimo:

22.1. Implantação de um guindaste móvel de cais com capacidade nominal mínima de 550 t/h;

22.2. Implantação de três equipamentos para carregamento e descarregamento de caminhões tipo escavadeira hidráulica com garra florestal, com capacidade nominal mínima de 150 t/h adequada para operar toras de até 6,5 metros de comprimento;

22.3. Implantação de quatro carretas com semirreboques, capacidade de transporte de carga de 40 toneladas.

23. Conforme o PDZ vigente, publicado pela Portaria nº 813, de 02 de ABRIL de 2020 (SEI nº 2373988), a área em questão é denominada como Área Multipropósito 2, e é atualmente explorada por meio de um contrato de transição. O terminal – que é o único instalado atualmente no porto – é destinado à movimentação e armazenagem de cargas gerais, sendo a sua operação realizada atualmente para a movimentação de toras de madeira.

24. 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 10 anos.

Receita Bruta Global	R\$ 100.309 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 9.142 k
Investimento Total	R\$ 16.004 k
Despesa Operacional Total	R\$ 42.871 k
Movimentação Total (t)	6.072 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 59,4 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 1,34
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	19,00%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 6.668 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto PEL01.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

25. Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo PEL01 para a data base 01/2020.

26. 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 PEL01.

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

27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. 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.
31. 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"

32. 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.*

33. 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.
34. 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.
35. 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.).
36. 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.
37. 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.
38. 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).
39. 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

40. 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.
41. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do PEL01 deverá ser pago à Superintendência dos Portos do Rio Grande do Sul (SUPRG) e nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.
42. Ressalte-se que a diretriz de pagamento de outorgas (BID) às Autoridades Portuárias foi estabelecida com o objetivo de fortalecer as infraestruturas portuárias através da geração de receitas para investimentos e que o instrumento em questão já foi analisado pelo mercado, através de Audiências Públicas, e pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em anteriores.

#### VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **PELO1**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

### VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

50. 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.

51. 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.

52. 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 PELO1 e sua fundamentação

53. 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 9.1.1.3 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”

54. 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 **PELO1**.

### VII.3 Composição da receita média unitária

55. Para fins de modelagem econômico-financeira é necessário estimar do nível de preços de serviços para remunerar as atividades realizadas. Para o terminal em questão, as atividades envolvem a recepção, armazenagem e embarque dos produtos a serem movimentados no terminal, no caso toras de madeira.

56. Deve-se destacar que em termos de tipos de serviços portuários, trata-se de atendimento a barcaças com uma cesta de serviços mais limitada e um preço de serviço mais barato.

57. Para a determinação da cesta de serviços, os seguintes serviços compõem as atividades abarcadas:

57.1. Embarque de barcaças;

57.2. Descarga de caminhões;

57.3. Armazenagem de até 15 dias;

57.4. Serviços assessoriais, tais como: análise do produto, pesagem, limpeza.

58. Considerando que o terminal será o único operador portuário com vocação para movimentação de toras de madeira na região, o **preço deverá ser limitado por meio de obrigação contratual de utilização de preço-teto**.

59. A definição de preços para remuneração das atividades, portanto, será utilizada no âmbito do estudo de viabilidade, com reflexos para a minuta de contrato a ser celebrado, devendo constar na matriz de riscos contratuais a obrigação por parte do futuro arrendatário de atendimento ao preço-teto estipulado na licitação.

60. É importante destacar que o preço efetivo considerado para fins de geração de receitas no âmbito do estudo de viabilidade é o preço-teto estipulado (valor máximo). O estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação, observado o preço-teto definido em contrato.

61. Para definição do preço-teto a principal estratégia adotada foi à pesquisa em terminais portuários congêneres em operação. Conforme já abordado, há similaridade operacional na operação de barcaças. No intuito de buscar o preço-teto que represente de forma fidedigna as operações do terminal em estudo, levantou-se tabelas de preço de terminais que atendem barcaças. Para dar mais robustez à amostra aumentou-se o escopo para carga geral (toras de madeira, celulose e cavaco de madeira) e granel sólido (grãos), que juntos representam a parcela mais significativa da navegação interior via barcaças.

62. Os terminais *benchmarks* que foram considerados para compor a base de dados que define o preço-teto foram os seguintes:

#	Empresa	Carga	Armazenagem + Movimentação	Média Armazenagem	Média Movimentação	Com 10% Desconto
1	Amaggi, Porto Velho	Grãos	21,57	Sem armazenagem	16,00	19,41
2	Bianchini, Canoas	Grãos	22,80	6,00	16,80	20,52
3	Portocel, Barro do Riacho	Toras de Madeira	21,05	Sem armazenagem	15,48	18,55
4	Sagres, Rio Grande	Celulose	12,35	5,14	7,21	11,12
5	Tergrase, Rio Grande	Cavaco de Madeira	14,00		14,00	12,60
	Média (t)		18,35	5,57	13,87	16,52

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

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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.

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

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

69. 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

70. 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.

71. 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.

72. Tal cenário não prestaria ao regulador, pois se estaria diante da análise caso a caso de valores em função dos serviços específicos, proporcionando que a assimetria de informação fosse determinante para empoderar o regulado na relação com o regulador e, também, não atenderia o usuário, pois, sem uma política tarifária abrangente, seria muito difícil que o regulado fosse incentivado a promover melhorias nos serviços (atualização, redução de custos etc.). Ou seja, tal cenário apenas deixaria o regulado em situação de maior manipulação da regulação.

73. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, uma vez que o terminal em questão é o único capacitado para realizar este tipo de operação na região. Dessa forma deve ser estabelecido preço-teto, que deverá permanecer vigente enquanto o cenário concorrencial permanecer inalterado.

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

74. 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;

75. 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.

76. 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

77. 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.

78. 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.

79. 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.

80. 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 PELO1, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

80.1. Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2019), Atualização da Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2018);e

80.2. Plano Mestre do Complexo Portuário de Rio Grande e Pelotas (2020).

81. 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

82. O Porto Organizado de Pelotas encontra-se alocado no Complexo Portuário de Rio Grande e Pelotas, inserido no “Cluster do Rio Grande do Sul”, o qual envolve os seguintes Complexos Portuários:

82.1. Complexo Portuário de Porto Alegre;

82.2. Complexo Portuário de Rio Grande e Pelotas.

83. Segundo classificação do PNL, a mercadoria “madeira in natura” é enquadrada no perfil de Carga Geral, juntamente com derivados de ferro, celulose, madeiras e suas manufaturas, minérios e metais, produtos das indústrias químicas, veículos ou semelhantes, máquinas e equipamentos, açúcar ensacado, animais, plantas e outros produtos de origem animal, papel e suas obras, materiais elétricos, ferro-gusa e produtos cerâmicos.

84. O PNL ressalta que a movimentação de carga geral nos portos brasileiros totalizou 45,5 milhões de toneladas em 2018, sendo realizada principalmente por meio da navegação de longo curso – correspondendo a 71% do volume total. Para o ano de 2060, estima-se uma maior concentração nas operações portuárias por este tipo de navegação, passando a representar 77% do total movimentado no ano de 2060. Apesar de uma participação inferior no último ano projetado, o transporte de carga geral via cabotagem apresentará um crescimento de 55% no período. Dessa forma, a movimentação total de carga geral deverá ser de 86 milhões de toneladas no ano de 2060.

85. De acordo com dados apresentados no relatório “Projeção de Demanda e Alocação de Cargas”, versão atualizada (PNL, 2019), a demanda total de Carga Geral prevista para o “Cluster do Rio Grande do Sul” deve ter um decréscimo até o ano de 2025. Com um crescimento projetado após 2025, a movimentação deve chegar a níveis da movimentação observada em 2018 (2,15 milhões de toneladas) entre 2055 e 2060.

Ano	Demanda Carga Geral (em milhões de t)
2018	2,15
2025	1,93
2035	1,99
2045	2,06
2055	2,13
2060	2,17

Tabela 03 – Projeção de demanda para Carga Geral no “Cluster Rio Grande do Sul”.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

86. As previsões do PNL, conforme exposto na metodologia adotada, apontam previsões genéricas de movimentação de perfis de carga em Clusters portuários, impossibilitando a identificação da demanda atraída por um terminal específico. Contudo, aponta o

comportamento genérico para carga geral até o ano de 2040.

87. A partir do indicativo setorial apontado pelo PNL, busca-se identificar a demanda específica de toras de madeira para o Porto Organizado de Pelotas, por meio do Plano Mestre do Complexo Portuário de Rio Grande e Pelotas (2020).

88. O Plano Mestre do Complexo Portuário de Rio Grande e Pelotas, publicado em janeiro de 2020, aponta estimativas de movimentações de cargas específicas para toras de madeira, trazendo novas projeções em diferentes cenários de movimentação, denominados cenários tendencial, otimista e pessimista.

89. No ano de 2018, o Complexo Portuário do Rio Grande e Pelotas movimentou 1,2 milhão de toneladas de toras de madeira, apenas no sentido de embarque (ANTAQ, 2018b). Os fluxos de navegação interior ocorrem no Porto de Pelotas e são destinados à fábrica de celulose de Guaíba, tendo como origem áreas plantadas na porção sul do estado do Rio Grande do Sul. Os embarques de cabotagem são enviados ao Complexo Portuário de Vitória e Barra do Riacho a partir das instalações do Porto Novo, no Porto do Rio Grande.

90. Durante o período observado (2013-2018), a movimentação de toras de madeira no Complexo Portuário do Rio Grande e Pelotas registrou crescimento significativo, principalmente em função do início das operações no Porto de Pelotas em 2016 (ANTAQ, 2018b). Observou-se uma movimentação de 650.000 toneladas em 2016, 1.338.000 toneladas em 2017 e 1.233.000 toneladas em 2018.

91. Espera-se o encerramento das operações de cabotagem previsto para o ano de 2020, devido à finalização do projeto temporário de movimentação de toras com destino ao Espírito Santo. Desse modo, os volumes movimentados no Complexo passam a visar apenas o atendimento da fábrica em Guaíba, através do Porto de Pelotas.

92. No cenário tendencial, a demanda estimada para toras de madeira mantém-se constante em 759.000 toneladas/ano até o horizonte da previsão em 2060. Em um cenário otimista, a demanda no Complexo foi estimada constante em 799.000 toneladas/ano e no cenário pessimista em 720.000 toneladas/ano.

93. No que se refere à tempestividade das projeções, nota-se que o Plano Mestre apresenta estimativas mais recentes em relação ao PNL. Nesse contexto, considerando o maior nível de especificidade na projeção de cargas, bem como a maior probabilidade de assertividade em razão da tempestividade das informações, opta-se por adotar os prognósticos trazidos pelo Plano Mestre do Complexo Portuário de Rio Grande e Pelotas (2020) para o presente estudo. Para a construção dos cenários pessimista e otimista, também são adotadas as premissas do Plano Mestre.

94. No que tange ao horizonte de projeção, estima-se que o presente projeto deve ter início das atividades pré-operacionais no ano de 2022, após a celebração de contrato de arrendamento. Estima-se o prazo adicional de 2 anos para início das operações, que incluem as fases de adequação/compra de equipamentos e licenciamentos/autorizações, portanto, prevê-se demanda potencial somente a partir de 2024.

95. A previsão de demanda considera o horizonte de 2036, último ano de projeto (prazo de 15 anos de contrato). Destaca-se que a Plano Mestre traz previsões até o ano de 2060, contudo, a partir de 2036 as informações foram suprimidas em razão do prazo do projeto ser de 15 anos, prazo suficiente para amortização dos investimentos.

96. A tabela a seguir mostra a demanda macro nos três cenários:

DEMANDA MACRO Complexo Portuário do Pelotas			
Movimentação/Armazenagem (toneladas)			
ANO	Tendencial	Pessimista	Otimista
2022	759.000	720.000	799.000
2023	759.000	720.000	799.000
2024	759.000	720.000	799.000
2025	759.000	720.000	799.000
2026	759.000	720.000	799.000
2027	759.000	720.000	799.000
2028	759.000	720.000	799.000
2029	759.000	720.000	799.000
2030	759.000	720.000	799.000
2031	759.000	720.000	799.000
2032	759.000	720.000	799.000
2033	759.000	720.000	799.000
2034	759.000	720.000	799.000
2035	759.000	720.000	799.000
2036	759.000	720.000	799.000

Tabela 04 – Projeção Demanda Macro de toras de madeira, período 2022-2036.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020

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

97. Para estimar a demanda de serviços portuários associados à cadeia da celulose no Porto de Pelotas, foi feita uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado, incluindo a análise da capacidade atual e futura, com o objetivo de estimar a demanda a ser capturada pelo terminal.

98. Estima-se que terminal será o único operador portuário do Complexo a operar essa carga, e será capaz de atender a totalidade da demanda prevista para o horizonte contratual.

99. Destaca-se, ainda, a inexistência de informações disponíveis acerca da implantação futura de outros projetos com a mesma vocação.

100. Diante do cenário concorrencial traçado para o novo terminal, é possível estimar que não haja outros competidores nesse mercado, fazendo com que o terminal seja considerado um monopolista na prestação de serviços portuários para toras de madeira.

101. Na definição de capacidades consideram-se as estruturas operacionais de armazenagem existentes, bem como as estruturas que serão implementadas por meio de novos investimentos. Destaque-se que o foco desta seção é utilizar os dados de dimensionamento dispostos na parte da engenharia do projeto.

102. Contudo, conforme já mencionado, estima-se que o novo terminal será o único operador portuário especializado em toras de madeira, não havendo previsões de entrada de outros participantes ao longo do prazo de projeto.

103. À vista do exposto, chega-se à conclusão de que no presente projeto, por tratar-se de terminal monopolista, não há divisão de mercados haja vista que o novo terminal deverá absorver a totalidade de demanda prevista.

104. Após identificar a participação de mercado estimada para o novo terminal a ser implantado, proporcionalmente à capacidade do empreendimento, identifica-se a demanda potencial prevista para o terminal.
105. Para identificar a demanda capturada efetivamente pelo terminal deve-se incluir as limitações de capacidade, na qual a limitação do pátio e os giros de estoques são os principais condicionantes.
106. A capacidade de estocagem do terminal foi estimada em 1.296.000 toneladas/ano.
107. Frisa-se também que se trata do único terminal que atende a esse tipo de carga dentro do Complexo Portuário de Pelotas, e também não foram identificados futuros empreendimentos que possam capturar um *share* dessa mercadoria.
108. A partir dessas premissas, chega-se à demanda micro para o terminal de toras de madeira no Porto Organizado de Pelotas. A tabela a seguir detalha as premissas adotadas, bem como os resultados obtidos, considerando o Market Share de 100% para o terminal.

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

109. 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.

110. 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.

111. 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;

112. 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.

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

114. 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.

115. 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.

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

117. 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.

118. 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.

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

- a) Considerando a diferença mínima entre as propostas escritas, os proponentes ganham uma nova chance para vencer a disputa promovendo uma maior concorrência e igualdade entre os competidores;
- b) Considerando a regra impõe que a proposta em viva-voz deva ser superior à proposta escrita, e a outra que impede oferecimento de valor idêntico a outra proposta, ocorrerá, conseqüentemente, a elevação do valor de outorga final.

120. Em março de 2017, encontra-se um exemplo de sucesso da dinâmica indicada. O Leilão ANTAQ nº 07/2016 para o arrendamento da área ST.M04, localizada no Porto Organizado de Santarém/PA, proporcionou, na fase à viva-voz, 28 (vinte e oito) lances. Considerando o valor da proposta inicial, houve um ganho de 62% (ágio em viva-voz) para o valor de outorga, a partir do avanço durante a disputa, indicado na tabela abaixo:

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

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

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

121. 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.

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

123. 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.

124. 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.

125. 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.

126. 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.

127. 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

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

129. Abaixo segue a memória de cálculo do ressarcimento devido à EPL referente a elaboração dos estudos do PEL01.

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO REFERENCIAL TOTAL						
Mês-Base: 01/2020						
<b>Objeto:</b> Atualização e adequação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental da Área PEL01						
<b>Descrição:</b>						
Porto:	Pelotas (RS)					
Área:	PEL01					
Perfil de carga:	Carga Geral					
Tipo de carga:	Toras de Madeira					
Porte da terminal:	pequeno					
Jurisdicção:	SUPRG					
Prazo de execução: <b>45</b> Dias corridos						
Descrição	Qtd. (1)	Participação Mensal (%) (2)	Meses (3)	Nº HxHxMês (4)=(1x2x3x176)	Preço Unitário (R\$/Mês) (5)	Preço Total (R\$) (6)=(4 x 5)x176
<b>A) EQUIPE TÉCNICA</b>						
<b>PESSOAL - EQUIPE TÉCNICA</b>						
Gerente		10,0%	1,5		23.544,98	
Assessor/Coordenador	1	20,0%	1,5	52,8	17.658,74	5.297,62
Assessor Técnico I			1,5		15.892,86	
Assessor Técnico II	1	80,0%	1,5	211,2	13.538,36	16.246,03
Assessor Técnico III			1,5		11.183,86	
Assessor Técnico IV	1	20,0%	1,5	52,8	9.417,99	2.825,40
<b>PESSOAL - EQUIPE ECONÔMICA</b>						
Gerente		10,0%	1,5		23.544,98	
Assessor/Coordenador			1,5		17.658,74	
Assessor Técnico I			1,5		15.892,86	
Assessor Técnico II	2	10,0%	1,5	52,8	13.538,36	4.061,51
Assessor Técnico III			1,5		11.183,86	
Assessor Técnico IV			1,5		9.417,99	
<b>PESSOAL - EQUIPE AMBIENTAL</b>						
Gerente			1,5		23.544,98	
Assessor/Coordenador			1,5		17.658,74	
Assessor Técnico I			1,5		15.892,86	
Assessor Técnico II	1	10,0%	1,5	26,4	13.538,36	2.030,75
Assessor Técnico III			1,5		11.183,86	
Assessor Técnico IV			1,5		9.417,99	
<b>PESSOAL - SUPORTE TÉCNICO-ADMINISTRATIVO</b>						
Assistente I			1,5		8.240,75	
Assistente I	1	20,0%	1,5	52,8	8.240,75	2.472,23
Estagiário			1,5		477,00	
<b>Subtotal A</b>						<b>32.933,54</b>
<b>B) ENCARGOS SOCIAIS</b>						<b>21.115,69</b>
<b>C) CUSTOS ADMINISTRATIVOS</b>						<b>9.850,04</b>
<b>SUBTOTAL</b>						<b>63.827,28</b>
<b>D) DESPESAS GERAIS</b>						
D.1) Imóveis						
Escritório	1	100,00%	1,5	1,5	1.875,26	2.812,89
D.2) Mobiliário						
De escritório	1	100,00%	1,5	1,5	806,52	1.209,78
D.3) Passagens	1				-	
D.4) Estádias e Deslocamentos	1				-	
D.5) Serviços Gráficos	1				203,00	203,00
<b>Subtotal D</b>						<b>4.225,67</b>
<b>SUBTOTAL</b>						<b>68.152,96</b>
<b>E) LUCRO</b>						<b>3.407,65</b>
<b>F) DESPESAS FISCAIS - PIS, COFINS e ISSQN</b>						<b>11.893,37</b>
<b>H) TOTAL GERAL (A+B+C+D+E+F)</b>						<b>83.453,98</b>

Obs.: Foram utilizadas as referências da "Tabela de Preços de Consultoria do DNIT", mês jun-2020, para estimativa dos itens de encargos sociais, custo administrativo, imóveis, escritório e mobiliário de escritório.

Tabela 06 – Composição Ressarcimento EPL PEL01.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

130. 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.

131. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 01/2020.

132. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área PEL01 totaliza **R\$ 83.453,98**.

## XII. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

133. 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.

134. Destaca-se que o pagamento do valor consta como obrigação contratual do vencedor do certame a ser comprovado antes da assinatura do contrato.

135. O valor de remuneração de **R\$ 129.134,85** à B3 foi definido com base em contrato firmado com a ANTAQ.

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

136. 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.

137. 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.

138. Nesse contexto, a Empresa de Planejamento e Logística - EPL foi instada pelo Governo Federal a realizar a elaboração dos estudos para o PEL01.

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

- Atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas;
- Atualização da situação atual da área, tais como: dimensão da área, *layout*, tipo de carga, acessos, inventários de bens existentes, operação etc.;

- 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.

140. 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 2018;	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/2019;	Planejamento setorial
Plano Mestre do Complexo Portuário Rio Grande e Pelotas (2020);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Pelotas (2019).	Planejamento setorial

Tabela 07 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em Portos Organizados.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

#### XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

141. 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.

142. O desempenho operacional do **PEL01** destinado à movimentação de Carga Geral, especialmente toras de madeira, foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- a) **Consignação Média:** A consignação média de barcaças de toras de madeira no Porto de Pelotas observada nos últimos quatro anos atingiu aproximadamente 2 mil toneladas por embarcação.
- b) **Taxa de Ocupação de Berço:** A taxa média de ocupação de berço entre os anos de 2016-2019 foi de 32,7%.
- c) **Prancha Média:** Foram observadas as seguintes médias no período de 2016 a 2019: prancha geral=152 t/h, prancha operacional=180 t/h. Estima-se a produtividade conseguirá alcançar o patamar de prancha geral de 258 toneladas/hora. De acordo com essas premissas, e considerando-se operações durante 24 horas e 365 dias por ano chega-se à capacidade do Berço 101 de **1.130.000** toneladas/ano.
- d) **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

143. 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.

144. 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.

145. 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

146. 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).

147. 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.

148. 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.**

149. 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.

150. 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.

151. 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.

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

153. 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.

154. 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 parcial 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.

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

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

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

**XVII. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS**

158. 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.

159. 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;

160. 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.

161. 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.

162. 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.

163. 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*".

164. 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*".

165. 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.

166. 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.

167. 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.

168. 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".

169. 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".

170. 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

171. 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.

172. A utilização de MME proporciona garantias mínimas 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. A métrica de movimentação aquaviária traz consigo premissas de capacidade estática e giro de estoque, sintetizando esses elementos em um único indicador, facilmente mensurado.

173. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **PELO1**, utilizou-se a movimentação histórica mensal observada de exportação de madeira no sistema ComexStat do ano de 2000 a 2019.

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

Passo 1: Calcular o desvio padrão do universo amostral no período analisado;

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

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

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

175. Para a área de arrendamento **PELO1**, chega-se à banda de variação  $\alpha$  (*alpha*) no valor de **40,14%**, conforme dados expostos na tabela a seguir.

Madeira (t)	2019	2015	2010	2005	2000
	1.575.536	849.679.023	702.092.538	1.969.876	1.371.444
Média	105.847				
Desvio Padrão	42.490				
$\alpha$ (alpha)	40,14%				

Tabela 08 – Banda de variação  $\alpha$  (alpha) para a área PEL01.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

176. 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 PEL01 está exposta na tabela a seguir.

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME $\alpha$ (alpha)
2022	0	0
2023	0	0
2024	759.000	454.317
2025	759.000	454.317
2026	759.000	454.317
2027	759.000	454.317
2028	759.000	454.317
2029	759.000	454.317
2030	759.000	454.317
2031	759.000	454.317
2032	759.000	454.317
2033	759.000	454.317
2034	759.000	454.317
2035	759.000	454.317
2036	759.000	454.317

Tabela 09 – Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento PEL01 em toneladas.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

177. 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

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

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

179. 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.

180. A área PEL01 é atualmente um *brownfield* em operação, isto é, possui instalações existentes. O empreendimento proposto para a área deverá ser realizado mediante novos investimentos, o que contribuirá para a consolidação das atividades de movimentação de toras de madeira no Porto do Pelotas.

181. O Porto de Pelotas encontra-se no processo de renovação da LO nº 8162/2015-DL, que autoriza as atividades de gestão e operação portuária realizadas nas áreas do Porto Organizado. A referida licença foi emitida em 3/12/2015 e sua validade é até 3/12/2019. Esse prazo se estende até a emissão da nova licença.

182. O PEL01 detém a Licença de Operação, concedida mediante o Documento de Deferimento nº 6310/2016 com validade de 4 anos até 06/10/2020. Dentro das principais condicionantes destaca-se:

- 182.1. Requerer a renovação até a data do vencimento da LO atual;
- 182.2. Destinar resíduos gerados na operação somente a áreas devidamente autorizadas ou licenciadas;
- 182.3. Adotar medidas de controle de modo a evitar a emissão de material particulado para a atmosfera;
- 182.4. Apresentar Laudo de Eficiência Acústica a cada 365 dias a contar da data de emissão da LO;

182.5. Realizar o plantio de espécimen arbóreos nativos adaptados aos condições locais.

183. Dessa forma, por se tratar de uma área *brownfield* em operação, com LO válida, que não são previstas alterações significativas estruturais ou de operação, que não haverá alteração da finalidade do Terminal e que não é previsto o agrupamento com outras áreas, entende-se que a LO vigente poderá ser transferida em 2022, e precisará apenas de renovação a cada 4 anos, começando em 2026.

#### XX.1. Identificação de passivos ambientais

184. 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.

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

186. 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

187. 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

188. 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.

189. 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.”

190. 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”.

191. 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

192. 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. CONCLUSÃO

193. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **PEL01** 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.

194. 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 2795/2020-Plenário SEI (2913008) conforme abaixo:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XV, 143, inciso V, alínea "a", e 258, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 5º, da IN-TCU 81/2018, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: **autorizar o arquivamento do processo**; encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado da instrução (peça 19), ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq; e informar ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq que o **processo de arrendamento do Terminal PEL01 pode ser ultimado sem a necessidade de prévia manifestação do TCU**, sem prejuízo da atuação posterior do Tribunal em processos de controle externo de outra natureza, se necessário. **(grifos nossos)**

195. 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 PEL01 Versão Final (SEI n.º 2920267), 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 PEL01 Versão Final (SEI n.º 2920267) para a Superintendência dos Portos do Rio Grande do Sul - SUPRG para conhecimento.

196. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

**DISNEY BARROCA NETO**

Coordenador-Geral Modelagens de Arrendamentos Portuários



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários**, em 24/10/2020, às 20:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2920268** e o código CRC **D33BC70F**.



Referência: Processo nº 50000.002661/2019-66



SEI nº 2920268

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Leste - Bairro Zona Cívico-Administrativa  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone: 20298827 - [www.infraestrutura.gov.br](http://www.infraestrutura.gov.br)