



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 67/2020/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA

Brasília, 03 de dezembro de 2020.

PROCESSO Nº 50000.025450/2019-00

INTERESSADO: EMPRESA MARANHENSE DE ADMINISTRAÇÃO - EMAP

Referência: Processo nº 50000.023179/2019-60

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação da área IQ12 no Porto Organizado de Itaqui/MA . Terminal de Granéis Líquidos Combustíveis**

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 - **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;**
- VII - **Justificativas em Relação ao não Estabelecimento de Preço Teto;**
- VIII - **Demonstração da Incorporação nos Evteas de Modelos que Expressam e Estimulam a Concorrência Inter e Intraportos;**
- IX.1 **Consideração dos cenários competitivos nos Evteas;**
- IX.2 **Construção do modelo de demanda macro e competição;**
- IX.3 **Construção do modelo de demanda micro e competição;**
- IX - **Justificativa para Adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC;**
- X - **Valor de Ressarcimento da Empresa Autorizada para Realização de Estudos de Viabilidade das licitações;**
- XI - **Valor de Pagamento dos Custos Referentes ao Leilão;**
- XII - **Adequação dos Estudos aos Instrumentos de Planejamento de Setor Portuário;**
- XIII - **Definição de Parâmetros de Desempenho;**
- XIV - **Forma de Pagamento pela Exploração do Arrendamento;**
- XV.1 **Terminais com VPL Positivo;**
- XV.2 **Terminais com VPL Negativo ou Marginalmente Positivo;**
- XV - **Capital Social Mínimo e Abertura de Sociedade de Propósito Específico;**
- XVI - **Da Ausência de Previsão Contratual de Revisões Quinquenais;**
- XVII - **Definição de *Alpha* para Cálculo de MME;**
- XVIII - **Definição da Taxa Interna de Retorno Referencial em 9,38%;**
- XIX - **Justificativa para os Parâmetros Ambientais;**
- XX - **Obtenção do Termo de Referência Ambiental;**
- XXI - **Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas;**
- XXII - **Das Limitações à Participação no Leilão;**
- 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 Itaqui/MA, denominada **IQ112**, destinada à movimentação e à armazenagem de grãos líquidos combustíveis 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, calçadas 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 e ampliação de instalações privadas; 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 atualizado, em virtude da solicitação feita pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI, por meio do Ofício 174/2018/SPPI, de 23/10/2018, para cálculo do custo médio ponderado do capital (do inglês WACC). O então Ministério da Fazenda, por intermédio da Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF, de 30/10/2018, estabeleceu o valor da taxa de desconto para 9,38%.

9. No que se refere ao prazo do contrato de 20 (vinte) 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 julho de 2018 pela NCA Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente Ltda., que emitiu a anotação de responsabilidade técnica – ART nº 0720180052242, a pedido da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, com o objetivo de subsidiar procedimento licitatório para arrendamento portuário de áreas destinadas à movimentação e armazenagem de grânéis líquidos, especificamente combustíveis, no Porto do Itaqui.

11. Por meio do Ofício nº 23/2018-DPD, de 10/09/2018, a EMAP encaminhou ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil a doação de 04 (quatro) estudos de Viabilidade Técnica e Econômica Financeira e Ambiental. Por meio do Ofício nº 54/2019/GABIN-SNPTA/SNPTA, de 01/02/2019, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários encaminhou à Empresa de Planejamento e Logística – EPL os 04 (quatro) estudos para análise da documentação e realização dos ajustes e atualizações necessários, com base em nova ordem de priorização.

12. Uma vez instada a revisar os estudos, a EPL promoveu as revisões e alterações 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. A revisão da EPL foi concluída em 08/05/2019 conforme Ofício nº 239/2019-DPL/EPL, SEI (1583396) e encaminhada para análise desta Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários – SNPTA.

17. Uma vez revisados, os estudos foram disponibilizados para os interessados através da [Audiência Pública nº 06/2019-ANTAQ](#) no período de 01/07/2019 a 31/07/2019.

18. As contribuições foram analisadas e respondidas individualmente e seu resultado foi divulgado no [site da ANTAQ](#).

19. O Terminal de Grânéis Líquidos do Itaqui/MA - **IQ12** foi protocolado junto ao Tribunal de Contas da União - TCU, em 16/09/2019 e, após as análises da SEINFRA Porto Ferrovia, foi emitido o Acórdão n.º 352/2020-TCU-Plenário (SEI n.º 2292621), pelo Relator, Ministro Augusto Nardes, concluindo que não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem o regular prosseguimento do processo concessório.

20. Contudo, após a apreciação dos estudos pelo Plenário TCU, o Ministério da Infraestrutura encaminhou o Ofício n.º 12/2020/CGMP/DNOP-SNPTA, de 12/5/2020 (SEI n.º 2456782), em cujo conteúdo relatou que foram procedidas alterações no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA relativo à área **IQ103**, notadamente no que se refere à modelagem da reversibilidade dos bens.

21. As alterações em questão ocorreram em função da Resolução n.º 7736/2020-ANTAQ (SEI n.º 2456601), emitida no âmbito do Processo SEI: 50300.006096/2020-65, pela adequação da classificação dos bens atrelados aos atuais Contratos de Transição, n.º 05/2020 e n.º 06/2020, conforme destacado abaixo:

Art. 1.º Conhecer da consulta formulada pela empresa IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A., para deferir o pedido quanto à adequação da classificação dos bens atrelados aos Contratos de Transição 2005/2020 e 2006/2020, referentes à área **IQI 03**, de acordo como Anexo SEI n.º 21013189 (Relação de Bens Revisado -Ipiranga Itaqui).

22. Desta forma, os estudos referentes ao **IQI03** passaram a não considerar a reversibilidade dos bens operacionais das áreas que compõem o terminal, alterando, portanto, a condição prevista nos estudos encaminhados ao TCU e aprovados pelo Acórdão n.º 352/2020-TCU-Plenário (SEI n.º 2292621).

23. A reanálise foi realizada por parte da SEINFRA Porto Ferrovia, que emitiu a Instrução Preliminar do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI n.º 2575392), de onde destacamos abaixo suas recomendações e determinações:

294. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

294.1. **Determinar ao Ministério da Infraestrutura**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e art. 4.º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, antes do regular prosseguimento do processo de desestatização dos terminais IQI03 e IQI11, **apresente ao TCU solução para as deficiências apontadas, notadamente a não consideração do cenário mais provável de recebimento de receitas nos primeiros anos da vigência contratual** e, consequentemente, subestimação dos valores de arrendamento e eventual favorecimento a atual arrendatária, em atenção ao art. 3.º, incisos I, III e V, da Lei 12.815/2013;

294.2. **Recomendar ao Ministério da Infraestrutura**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, antes do regular prosseguimento do processo de desestatização, considere, nos EVTEAs dos terminais IQI03 e IQI11, também a **hipótese de aquisição dos bens operacionais atuais**, de forma que os valores possam ser estimados, por exemplo, pelo método Ross-Heidecke de avaliação de ativos, já utilizado em outros estudos para arrendamentos portuários (TC 029.083/2013-3, peça 166, referente ao terminal STS20, e TC 015.197/2020-4, peça 49, relativo aos terminais ATU12 e ATU18).

24. Em resposta a Instrução Preliminar do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI n.º 2575392), a SNPTA manifestou-se através da NOTA TÉCNICA Nº 82/2020/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA (SEI n.º 2575500), com a seguinte proposta:

3.48 Desta forma, em atendimento à determinação do Tribunal de Contas da União - TCU de apresentar **solução para as deficiências apontadas, notadamente a não consideração do cenário mais provável de recebimento de receitas nos primeiros anos da vigência contratual** e, consequentemente, subestimação dos valores de arrendamento e eventual favorecimento à atual arrendatária, propõe-se:

3.48.1 Destinar o *BID* dos Leilões do **IQI03** e **IQI11** para a Autoridade Portuária; e

3.48.2 Modernizar a metodologia de prazo pré-operacional, prevendo uma implantação por fases com consequente antecipação de receitas em relação ao modelo anteriormente proposto.

25. A reanálise foi realizada por parte da SEINFRA PortoFerrovia, que emitiu então a Instrução Preliminar do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI n.º 2747291), de onde destacamos, abaixo, sua determinação:

363. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

363.1. **determinar** ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 4.º, inciso II, Resolução-TCU 315/2020, que, antes do regular prosseguimento do processo de desestatização dos terminais **IQI03** e **IQI11**, **calcule os valores de arrendamentos fixo e variável** considerando a operação dos terminais **desde o primeiro ano de assunção** da operação pelas novas arrendatárias e estabeleça cláusula condicional no contrato de arrendamento e no edital, prevendo que, **na hipótese de concretização do cenário de continuidade da operação do terminal**, ou seja, de aproveitamento ainda que parcial dos bens preexistentes, os **valores de arrendamento sejam exigidos imediatamente e nos patamares calculados para esta hipótese**, assim como as demais obrigações contratuais, como a movimentação mínima exigida, sejam estabelecidas consoante tal cenário. em atenção ao art. 3.º, inciso V, da Lei 12.815/2013 e ao art. 1.º, § 1.º, inciso IV, da Lei 12.462/2011; (**grifos nossos**)

26. Em resposta a Instrução Preliminar do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI n.º 2747291), a SNPTA manifestou-se através da NOTA TÉCNICA Nº 129/2020/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA (SEI n.º 2747293), com a seguinte proposta:

3.46 Desta forma, com foco em mitigar através da modelagem os riscos de perda de arrecadação por parte das Autoridades Portuárias, sem contudo, modificar as diretrizes já consolidadas no setor portuário, propõe-se:

3.46.1 Destinar o *BID* dos Leilões do **IQI03**, **IQI11**, **IQI12** e **IQI13** para a Autoridade Portuária; e

3.46.2 Inserir como critério de seleção nos leilões do **IQI03** e **IQI11** o *BID* mínimo de R\$ 22,2 milhões e R\$ 34,4 milhões, respectivamente, sendo esses os valores matematicamente mensurados para fins de eliminar qualquer risco de perda de arrecadação para a Autoridade Portuária derivados do cenário onde a operação se inicie de forma antecipada em relação ao previsto nos estudos.

27. A reanálise foi realizada por parte da SEINFRA PortoFerrovia, que emitiu então a Instrução Preliminar do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI n.º 3398978), de onde destacamos, abaixo, sua determinação:

47.1 determinar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que previamente à publicação dos Editais referentes ao arrendamento dos Terminais IQI03 e IQI11, localizados no Porto de Itaqui/MA, estabeleça como *bid* mínimo do leilão, respectivamente, o valor-base de R\$ 42.497.812,74 e R\$ 48.679.321,66, em observância ao art. 1º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.462/2011.

28. Em resposta a Instrução Preliminar do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI n.º 3398978), a SNPTA manifestou-se através da NOTA TÉCNICA Nº 42/2020/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI n.º 3402563), com a seguinte proposta:

2.15 Considerando os argumentos apresentados através da Instrução Preliminar do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI n.º 3398978), entende-se que a determinação sugerida é pertinente, não havendo óbice por parte desta setorial técnica quanto ao acatamento da mesma, uma vez que atinge o objetivo buscado de mitigar os riscos de perda de arrecadação por parte das Autoridades Portuárias.

29. Ressalte-se que a [Resolução nº 315/2020-TCU](#), no inciso I, do parágrafo único, do Art. 16 prevê:

Parágrafo único. Entre outras hipóteses decorrentes da diretriz fixada no caput, o **Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se:**

I - a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, **houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da ciência ou da determinação**, ou estiverem em estudo outros aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação;

30. Dessa forma, foi emitido o Acórdão nº 3263/2020 - TCU - Plenário (SEI n.º 3489418) de onde destaca-se:

9.1 informar à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura e à Antaq que, dentro do escopo delimitado na presente análise regulamentada pela INTCU 81/2018, **não há óbices ao regular prosseguimento do processo concessório dos terminais portuários denominados IQI03, IQI11, IQI12 e IQI13**, localizados no Porto de Itaqui/MA, destinados à movimentação de graneis líquidos;

31. Conforme pôde-se verificar, a reanálise promovida pelo Tribunal de Contas da União - TCU, após a emissão do Acórdão n.º 352/2020-TCU-Plenário (SEI n.º 2292621), não teve relação com os estudos do IQI12, de modo que não houve necessidade de ajustes em relação a versão analisada anteriormente.

32. 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 IQI12

33. A seguir, serão apontadas as características gerais do terminal a ser instalado na área **IQI12**, localizado no Porto Organizado de Itaqui/MA, sob jurisdição da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

34. A área de arrendamento **IQI12** é caracterizada por ser uma área *greenfield*, com vocação para armazenagem de granéis líquidos e previsão de instalação de 10 (dez) tanques para armazenagem de derivados de petróleo; e também outras instalações complementares.

35. A área de superfície do arrendamento é de aproximadamente 38.683 m² e a capacidade estática de armazenagem futura total desses tanques é estimada em 78.724 m³, possuindo conexões com a ferrovia, rodovia e o cais, conforme figura a seguir:

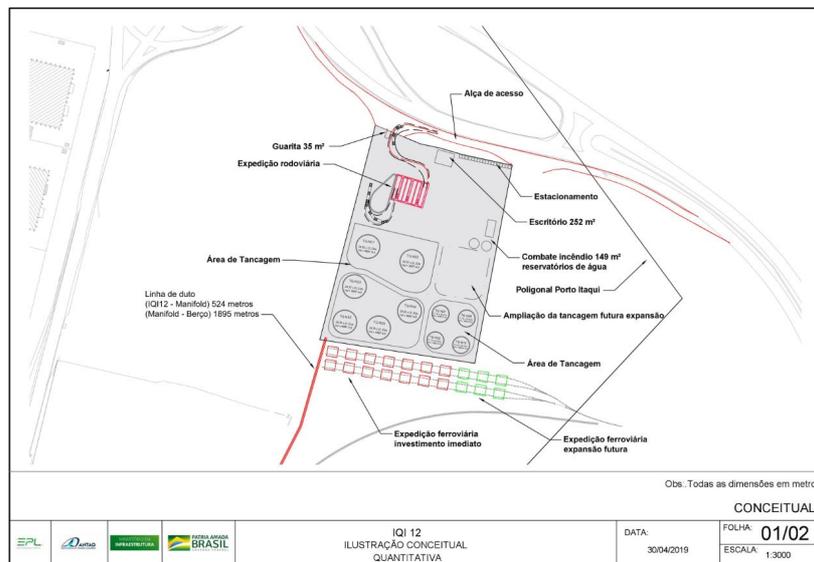


Figura 01: Área de arrendamento **IQI12** – Porto de Itaqui.
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

36. Para o terminal, há previsão de acesso ferroviário e rodoviário, sendo que este segundo se dará pela Av. dos Portugueses, mais adiante é conectada pela Av. Rio Mearim, que dá acesso ao terminal **IQI12**.

37. Associados aos tanques que serão implantados na área de arrendamento **IQI12**, prevê-se a implantação de **1.500 m** lineares de dutos interno ao terminal.

38. Considerando o nível de saturação das infraestruturas aquaviárias (cais e píer) para a instalação de novos dutos que possam atender os diversos arrendatários que operam e passarão a operar combustíveis no porto, vislumbrou-se oportuno ordenar o compartilhamento de dutos e estimular o aumento do porte dos futuros dutos que serão implantados.

39. A implantação de nova estrutura dutoviária deverá ser providenciada pelo futuro arrendatário do **IQI12** e os ativos resultantes dos investimentos realizados fora da área de cada arrendamento deverão ser doados à EMAP imediatamente após a conclusão das obras, por meio de Termo de Doação.

40. Neste sentido, será prevista dentre os investimentos obrigatórios do futuro arrendatário do IQI12 na Minuta do Contrato de Arrendamento/Edital, a criação de uma Linha Tronco de Dutos, a ser gerida pela Autoridade Portuária, implantada de forma a conectar os berços 104, 106 e 108 ao “Ponto A”, localizado na área A-08 do PDZ 2012.

41. No “Ponto A”, também denominado “*Manifold*”, será estabelecido um ponto de conexão da Linha Tronco de Dutos com os dutos dos terminais IQI03, IQI11, IQI12 e IQI13.

42. Esses quatro (04) futuros arrendatários deverão implantar uma linha de dutos de 14”, de **1.895 m** de extensão cada, na Linha Tronco de Dutos, que será imediatamente revertida à Autoridade Portuária, sem direito a indenização.

43. Assim, poderão conectar suas respectivas áreas de arrendamento ao “Ponto A” com pelo menos 03 (três) linhas de dutos cada.

44. A conexão do **IQI12** ao “Ponto A” terá uma extensão total de **1.572 m** (3 linhas x 524 m).

45. Dessa forma, o quantitativo de novas linhas de dutos a serem implantadas pelo futuro arrendatário totaliza **4.967 m** (1.500 m de dutos internos + 1.895 m na Linha Tronco de Dutos + 1.572 m de conexão do **IQI12** ao “Ponto A”).

46. Segue abaixo representação gráfica do formato de implantação da nova linha de dutos:

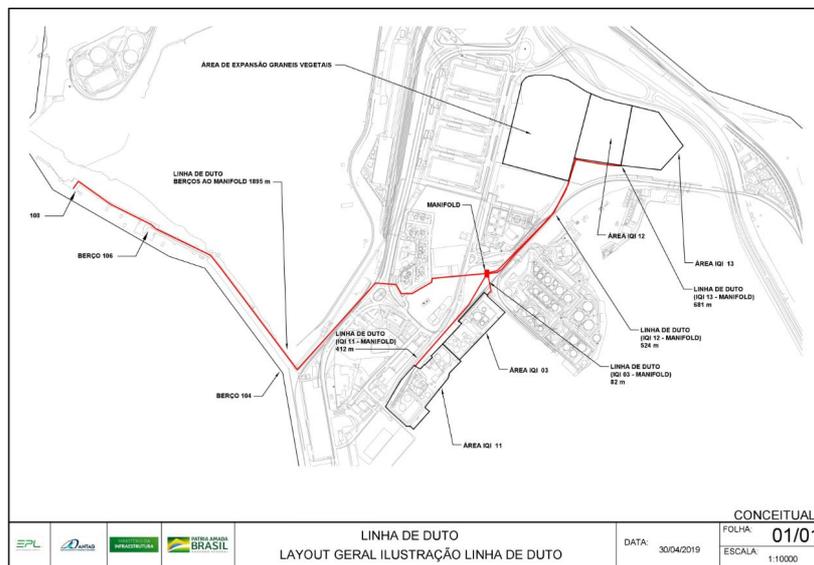


Figura 02: Representação das linhas dutovárias para atendimento do IQI12.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

47. Para modelagem da Linha Tronco de Dutos em questão, dada a ausência do Projeto Básico que detalhe melhor o formato da implantação, foram considerados, nesse momento, no CAPEX, os valores dos dutos. Durante o processo de Audiência Pública, a EMAP irá providenciar maiores detalhamentos sobre os custos de implantação para atualização de valores.
48. Destaque-se, ainda, que a implantação da Linha Tronco de Dutos para área em questão deverá constar como obrigação contratual para o licitante vencedor, sendo que, a compatibilização entre projetos executivos deve ser realizada pela Autoridade Portuária.
49. Ressalte-se que, apesar do projeto de Linha Tronco de Dutos contemplar todos os terminais, a implantação pode ser realizada de forma independente e será regulada pela EMAP.
50. Além dos investimentos específicos do arrendamento mencionado, também foram previstos investimentos comuns a serem realizados pelos futuros arrendatários do IQI12 e IQI13, de forma compartilhada.
51. Esses investimentos se referem a intervenções que afetam diretamente o acesso rodoviário e ferroviário desses dois (02) arrendatários conjuntamente e serão compartilhados de forma proporcional às suas capacidades operacionais, 50% para cada.
52. Seguem as obras civis especificadas na tabela a seguir, com os quantitativos a serem custeados por cada arrendatário:

Item	Un.	Quant.
Acesso rodoviário compartilhado	m ²	2.557,9
Acesso ferroviário compartilhado	m	37,0
AMV compartilhado	unid	0,5
Preparação do site (acesso rodoviário e ferroviário)	m ²	2.747,34

Tabela 02: Investimentos compartilhados a serem custeados pelo IQI12.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

53. Nesse caso, a efetiva solução de engenharia caberá aos futuros arrendatários, com a mediação da Autoridade Portuária, com base nas capacidades e níveis de serviço projetados e nas demais obrigações de edital.
54. Caso um dos terminais em questão não obtenha sucesso na licitação, caberá à Autoridade Portuária assumir os encargos financeiros dos investimentos compartilhados faltantes.
55. 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 20 (vinte) anos:

Receita Bruta Global	R\$ 1.001.843 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 242.280 k
Investimento Total	R\$ 177.276 k
Despesa Operacional Total	R\$ 313.165 k
Movimentação Total (t)	12.054 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 171,2 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 4,35
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	12,22%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 36.108 k

Tabela 03: Principais resultados do projeto IQI12.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

56. As principais variáveis estabelecidas para publicação deste edital de licitação foram determinadas em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, referendando o estudo IQI12 à data base 02/2019.

57. 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 IQ12.

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

58. 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.

59. 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 (05) 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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"

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. 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.).

67. 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.

68. 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.

69. 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).

70. 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. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

71. 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.

72. 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.

73. 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.

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

75. 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.

76. 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.

77. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **IQ12**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VI.1. Verificação dos aspectos concorrenciais

78. 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.

79. 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.

80. 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.

VI.2. Justificação de preços e tarifas utilizado no IQ12 e sua fundamentação

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

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

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

82. 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 **IQ12**.

VI.3. Composição da receita média unitária

83. As estimativas de preços para os serviços prestados por terminais de granéis líquidos têm por objetivo remunerar as atividades realizadas nos terminais, em especial o recebimento, a armazenagem e a expedição dos produtos.

84. A definição de preços para remuneração das atividades no âmbito dos estudos de viabilidade possui caráter referencial, utilizado exclusivamente para precificar o valor do empreendimento e a abertura de licitação. Portanto, vale destacar que o estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação, observada a modicidade dos mesmos.

85. A previsão de liberdade na definição de preços para os terminais de combustíveis na região se dá em razão da existência de competição intraporto e interporto, prevendo-se a existência de 10 (dez) terminais no complexo. Desse modo, não se identificou a necessidade de inclusão de mecanismo de regulação de preços para as respectivas atividades, por se tratar de estrutura econômica concorrencial.

86. Vale esclarecer que nos portos brasileiros existem dois (02) tipos de instalações de movimentação e armazenagem de combustíveis: os terminais aquaviários e as bases de distribuição.

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

88. Esta atividade é regulamentada pela ANP via Portaria nº 251/2000. O Art. 3º garante o livre acesso a terceiros da seguinte forma: “Os Operadores atenderão, de forma não discriminatória, Terceiros Interessados nos serviços de Movimentação de Produtos pelo Terminal, considerando as Disponibilidades e as Condições Gerais de Serviço do Terminal”.

89. Por imposição regulatória, os terminais aquaviários são obrigados a manter os *sites* eletrônicos atualizados, com as seguintes informações:

- a) Disponibilidades (capacidades);
- b) Preços de referência para serviços padronizados;
- c) Condições gerais de serviço do terminal;
- d) Histórico dos volumes mensais movimentados no Terminal nos últimos 12 (doze) meses, por produto e por ponto de recepção e de entrega.

90. Já as bases de distribuição são operadas pelas empresas distribuidoras de combustíveis e podem ou não contratar um terminal aquaviário para as operações de berço. A tarefa principal das bases é o abastecimento da região através de seus postos de combustíveis. Neste caso, trata-se majoritariamente de empreendimentos voltados a operações realizadas entre empresas de mesmo grupo econômico.

91. Para fins de modelagem, independentemente da sua vocação pós-licitação, adota-se um preço médio a ser cobrado por tonelada dos usuários, definido com base em tabelas de preços divulgadas de acordo com a Portaria ANP nº 251/2000, que estabelece que os preços dos terminais devem:

- a) Refletir as modalidades dos serviços, bem como o porte das embarcações e o tempo das operações, quando aplicável;
- b) Considerar o produto e os volumes envolvidos;
- c) Considerar as perdas e os níveis de contaminação dos produtos movimentados;
- d) Considerar a carga tributária vigente;
- e) Não ser discriminatória, não incorporar custos atribuíveis a outros carregadores ou a outro terminal, nem incorporar subsídios de qualquer espécie, ou contrapartidas;
- f) Considerar os custos de operação e manutenção, podendo incluir uma adequada remuneração do investimento.

92. Para a determinação da cesta de serviços e seu respectivo preço, foi feito um levantamento com quatorze operadores de terminais aquaviários presentes em todas as regiões brasileiras. Em síntese, os serviços prestados comumente nos terminais são:

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

93. Para a cobrança do terminal em questão definiu-se uma remuneração básica que engloba todos os serviços que possam ser solicitados pelo usuário.

94. Pelo levantamento realizado, identificou-se que é usual no setor cobrar o mesmo preço independentemente do produto a ser movimentado. Apenas a empresa Transpetro faz distinção entre combustíveis claros e escuros. Seguindo esta linha, estabeleceu-se a premissa de preço único para qualquer tipo de combustível.

95. Na lista de preços, o terminal indica se os impostos já estão embutidos, ou se serão acrescidos ao final. Os impostos que são cobrados pelos terminais são: PIS, COFINS e ISS.

96. Observou-se, também, que os preços são aplicados por m³ quando o peso específico no produto for até 1kg/litro e por tonelada quando o peso específico do produto for maior que 1kg/litro. Considerando a taxa de conversão média aplicada de **0,85t/m³**, os preços neste caso aplicam-se por m³.

97. A tabela a seguir sintetiza as informações coletadas em sítios eletrônicos de quatorze (14) operadores nacionais, após parametrização das informações coletadas.

EMPRESA	ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO	MÉDIA ARMAZENAGEM	MÉDIA MOVIMENTAÇÃO	COM IMPOSTOS	COM 20% DESCONTO
Stolthaven	103,00	80,00	23,00	103,00	82,40
Ageo	109,40	88,89	20,51	124,99	99,99
Adonai	91,50	91,50		104,54	83,63
Granel	67,50	47,50	20,00	67,50	54,00
Transpetro	46,08	46,08		48,38	38,70
Tecab	27,00	27,00		28,35	22,68
Ultracargo	116,00	84,00	32,00	132,53	106,02
Pandenor	84,70	68,20	16,50	96,77	77,42
Decal	60,00	60,00		68,55	54,84
Temape	26,45	26,45		30,22	24,18
Oiltanking	152,33	137,73	14,60	174,03	139,23
Cattalini	105,00	95,00	10,00	106,12	84,90
CPA	37,00	37,00		41,53	33,23
Vopak	96,00	80,00	16,00	109,68	87,74
Média m³	80,14			88,30	70,64
Média t	94,28			103,88	83,11

Tabela 04: Preços de referência terminais portuários (em R\$).

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

98. O preço médio dos terminais é de R\$ 80,14/m³, ou R\$ 94,28/tonelada. Neste contexto precisa-se ressaltar que se trata de preços máximos, ou seja, o desconto sobre este preço depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

99. Na média, considera-se desconto de 20% para os preços efetivos, que resulta no preço de **R\$ 83,11/tonelada**. Essa premissa foi validada a partir de consultas a empresas e a entidades sindicais representativas do setor de distribuição de combustíveis.

100. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se um desconto de 20% sobre o preço tabelado, ou seja, o terminal cobrará **R\$ 83,11** por tonelada, de acordo com levantamentos atuais de preços, com data-base em fevereiro/2018.

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

101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. 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.

106. 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.

107. 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

108. 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.

109. 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.

110. 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.

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

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

112. 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;

113. 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.

114. 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.

VIII.1. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAS

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

116. 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.

117. 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.

118. 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 **IQ12**, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- a) Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2017), Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2016);e
- b) Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaquí - (2018).

119. Em âmbito nacional, esses estudos são os instrumentos oficiais de planejamento dos setores portuário e energético, indicativos para atração de investimentos e identificação de oportunidades.

120. No âmbito do setor portuário, esses estudos possibilitam a participação da sociedade no desenvolvimento dos portos e da sua relação com as cidades e o meio ambiente, proporcionando a integração com as políticas de expansão da infraestrutura nacional de transportes e a racionalização da utilização de recursos públicos.

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

121. A área denominada **IQ12**, situada no Porto do Itaqui, encontra-se alocada no “Cluster do Maranhão”. Segundo dados apresentados no relatório “Projeção de Demanda e Carregamento da Malha” (Ano Base de 2016), publicado em 2017, a demanda total prevista para derivados de petróleo para o horizonte de 2016 a 2060 possui taxa média de crescimento da ordem de 2,49%, conforme tabela a seguir.

CLUSTER MARANHÃO	
ANO	EVOLUÇÃO (%)
2016 – 2020	13,10%
2020 – 2030	2,02%
2030 – 2040	1,72%
2040 – 2050	1,17%
2050 – 2060	1,05%
2016 - 2060	2,49%

Tabela 05: Projeção de demanda para derivados de petróleo no “Cluster Maranhão”.

Fonte: EVTEA - EPL -2020.

122. Ainda de acordo com o PNL, a demanda prevista deve ultrapassar 18 (dezoito) milhões de toneladas no ano de 2060.

123. As previsões do PNL apontam previsões de movimentação de “Derivados de Petróleo” no Cluster do Maranhão, o qual abarca justamente o Complexo Portuário do Itaqui, apontando o comportamento genérico para os combustíveis (derivados) até o ano de 2060, impossibilitando a identificação da demanda atraída por um terminal específico.

124. A partir do indicativo setorial apontado pelo PNL, busca-se identificar a demanda específica de granéis líquidos combustíveis para o Complexo Portuário de Itaqui, por meio do Plano Mestre do Complexo Portuário de Itaqui (2018). No que se refere à tempestividade das projeções, nota-se que o Plano Mestre apresenta estimativas mais recentes em relação ao PNL.

125. Cita-se que a partir dos dados apresentados no Plano Mestre é possível identificar as taxas de evolução na movimentação portuária, por período, para cada intervalo de cinco (05) anos. A tabela a seguir mostra as taxas de evolução da movimentação projetada do Plano Mestre do Complexo Portuário do Itaqui para combustíveis:

Taxas de Crescimento Média Anual	Derivados de PETRÓLEO Cabotagem Embarque	Derivados de PETRÓLEO Cabotagem Desembarque	Derivados de PETRÓLEO Longo Curso	Média Derivados	Média Ponderada Derivados
CAGR 2016-2020	28,20%	5,30%	12,56%	15,36%	14,61%
CAGR 2020-2025	1,56%	1,38%	2,85%	1,93%	2,09%
CAGR 2025-2030	1,74%	1,57%	2,43%	1,91%	2,00%
CAGR 2030-2035	2,16%	2,07%	1,93%	2,05%	2,03%
CAGR 2035-2040	1,41%	1,29%	1,51%	1,40%	1,42%
CAGR 2040-2045	1,25%	1,16%	1,23%	1,21%	1,21%
CAGR 2045-2050	1,16%	1,08%	1,16%	1,13%	1,14%
CAGR 2050-2055	1,09%	1,03%	1,10%	1,07%	1,08%
CAGR 2055-2060	1,04%	0,98%	1,04%	1,02%	1,02%
CAGR 2016-2060	3,61%	1,67%	2,60%	2,63%	2,96%

Tabela 06: Projeção de demanda para derivados de petróleo no Complexo Portuário do Itaqui

Fonte: EVTEA - EPL -2020.

126. Com base nos dados apresentados no Plano Mestre e no PNL, é possível identificar que as taxas médias de evolução previstas para a movimentação portuária de derivados de petróleo mostram-se aderentes para o período de 2016 a 2060 (PNL: 2,49% e Plano Mestre: 2,63%).

127. Diante do alinhamento entre as projeções mencionadas, o presente estudo adota as informações do Plano Mestre do Complexo Portuário do Itaqui (2018), que apresenta informações mais recentes, contendo construção de cenários alternativos de movimentação, denominados tendencial, otimista e pessimista.

128. Cabe destacar que o Porto do Itaqui realiza dois tipos de operação na movimentação de derivados de petróleo (exceto GLP). A primeira é denominada *ship to ship* ou entreposto em que a carga de importação é transferida (transbordo) para embarcações que operam na navegação de cabotagem por meio de dutovias utilizando os berços 104 e 106. Esta operação não demanda armazenagem dos terminais existentes no Porto do Itaqui, tendo em vista que os combustíveis são transferidos de uma embarcação para outra.

129. A segunda operação demanda armazenagem e é oriunda das navegações de cabotagem e longo curso utilizando os berços 104, 106 e 108 do Porto do Itaqui. Nesse sentido, considerou-se as operações de movimentação portuária que demandam armazenagem para o dimensionamento da capacidade estática a ser implementada no Porto do Itaqui.

130. Nessa análise, identificou-se que o ano de 2017 foi um ano atípico para as movimentações de combustíveis (derivados de petróleo e álcool) no Porto do Itaqui, com aumento da participação da tancagem e redução da participação de *ship to ship* para apenas 5,5% do total movimentado.

131. Observou-se também a recuperação do *ship to ship* em 2018, chegando a participações atuais de 32% *ship to ship* e 68% armazenagem. O histórico de movimentações exposto a seguir demonstra a evolução dos combustíveis no porto de Itaqui.

Porto do Itaqui	2014	2015	2016	2017	2018
Derivados de PETRÓLEO (armazenados)	3.427.311	3.422.121	3.457.150	4.541.453	4.117.428
Álcool (armazenado)	73.714	53.707	40.322	125.758	154.718
TOTAL armazenado	3.501.024	3.475.828	3.497.472	4.667.210	4.272.146
Ship to Ship	4.303.716	3.936.049	2.488.174	271.959	1.992.520
TOTAL com Ship to Ship	7.804.740	7.411.877	5.985.646	4.939.170	6.264.667

Tabela 07: Histórico de combustíveis movimentados no Porto do Itaqui de 2014 - 2018.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

132. Diante dos dados apresentados, foi possível verificar também o crescimento de 26,83% no ano de 2018 em relação a 2017, que se mostra em alinhamento com as taxas de crescimento mais elevadas apresentadas nos instrumentos de planejamento até o ano de 2020.

133. Para ajustar o ponto de partida da projeção do Plano Mestre do porto, partiu-se dos volumes movimentados em 2018, conforme informados pela Autoridade Portuária. Determinou-se uma taxa de crescimento ponderada entre os três fluxos detalhados no Plano Mestre: longo curso, cabotagem embarque e cabotagem desembarque, aplicando-a em cima da movimentação observada de 2018.

134. Segundo essas premissas, buscou-se compatibilizar as previsões do planejamento setorial com o projeto em tela, especialmente no que tange ao horizonte de projeção, considerando-se que o presente projeto deve ter início de contrato no ano de 2021, com prazo de 20 (vinte) anos, e término em 2040.

135. Oportuno destacar que o estudo trabalha com preços únicos para todos os produtos, conforme praticado no mercado, neste sentido, não há necessidade de detalhamento de cada produto.

136. As tabelas a seguir apresentam os dados de demanda macro em cenários, consolidados em armazenagem, *ship to ship* e total, sendo que somente a demanda macro de armazenagem foi utilizada como base para a avaliação da demanda micro, desenvolvida na sequência:

DEMANDA MACRO Complexo Portuário do Itaqui			
Total (toneladas)			
ANO	Tendencial	Pessimista	Otimista
2021	8.425.312	8.341.580	8.508.121
2022	8.605.622	8.495.823	8.714.024
2023	8.789.866	8.652.990	8.924.988
2024	8.978.133	8.813.140	9.141.142
2025	9.170.513	8.976.331	9.362.616
2026	9.354.054	9.130.021	9.575.354
2027	9.541.267	9.286.343	9.792.926
2028	9.732.229	9.445.342	10.015.441
2029	9.927.012	9.607.064	10.243.013
2030	10.125.694	9.771.556	10.475.756
2031	10.333.127	9.943.600	10.717.834
2032	10.544.822	10.118.683	10.965.521
2033	10.760.866	10.296.857	11.218.949
2034	10.981.350	10.478.179	11.478.251
2035	11.206.365	10.662.704	11.743.562
2036	11.364.489	10.782.477	11.939.215
2037	11.524.848	10.903.600	12.138.130
2038	11.687.475	11.026.090	12.340.364
2039	11.852.401	11.149.962	12.545.971
2040	12.019.660	11.275.232	12.755.008

Tabela 08: Projeção Demanda Macro de combustíveis (total), período 2021 - 2040.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

137. Para estimar a demanda portuária no terminal **IQ12** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário do Itaqui, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de avaliar a demanda potencial para cada terminal específico.

138. Nesse sentido, a capacidade atual das instalações existentes no Complexo Portuário do Itaqui foi determinada com base nas seguintes informações e premissas:

- Estimativa de giro médio de estoque;
- Estimativa das densidades dos produtos movimentados no terminal; e
- Capacidades estáticas das instalações em operação.

139. No tocante à definição de giro médio de estoque consideraram-se as movimentações históricas no Porto do Itaqui referente aos anos de 2014 a 2018. Para este estudo, aplicou-se o melhor giro de estoque ocorrido em 2017, tendo em vista a busca da eficiência operacional. A tabela a seguir mostra os dados coletados para o período.

Giro Armazenagem observado	2014	2015	2016	2017	2018
Combustíveis (t)	3.501.024	3.475.828	3.497.472	4.667.210	4.272.146
Capacidade Estática (t)	308.913	331.332	331.332	331.332	331.332
Giro	11,33	10,49	10,56	14,09	12,89
Giro Médio	11,87				
Melhor Giro	14				

Tabela 09: Giro Médio de Estoque do Complexo Portuário do Itaqui.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

140. A estimativa da participação de armazenagem e de *ship to ship* do total movimentado é baseada no observado em 2018, quando a armazenagem e o *ship to ship* responderam por 68% e 32%, respectivamente.

141. Para identificação das capacidades estáticas existentes no Complexo foram consultadas informações disponibilizadas no Plano Mestre do Complexo Portuário do Itaqui (2018); informações disponibilizadas pela ANP sobre tancagens autorizadas para movimentação de combustíveis e Contratos de Arrendamentos celebrados entre a União e empresas privadas.

142. A tabela a seguir mostra as capacidades existentes, por instalação portuária, identificadas no Complexo Portuário do Itaqui para movimentação de grânéis líquidos combustíveis:

Terminal	Capacidade Estática (m³)	Participação
Transpetro	71.290	18,29%
BR Distribuidora	77.274	19,82%
Tequimar	57.761	14,82%
Granel Química I	75.905	19,47%
Granel Química II	52.750	13,53%
IQI03 (antiga Ipiranga)	20.406	5,23%
IQI11 (antiga Raízen)	34.416	8,83%
Total	389.802	100%

Tabela 10: Instalações existentes para grânéis líquidos combustíveis no Complexo Portuário do Itaqui.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

143. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (*market share*) para o horizonte contratual, a qual possui alinhamento com a divisão de capacidades (*capacity share*) do mercado.

144. Na definição de capacidades consideram-se as estruturas operacionais de tancagens existentes, bem como as estruturas que serão implementadas por meio de novos investimentos.

145. Dessa forma, além de estimar a capacidade futura das instalações existentes que compõem o Complexo Portuário, torna-se necessário o dimensionamento dos terminais.

146. Para definição do dimensionamento do terminal **IQI12** realizou-se uma análise de compatibilização entre a demanda total prevista para o Complexo Portuário do Itaqui e a capacidade de movimentação portuária necessária para atendimento da demanda projetada.

147. No tocante à implantação das novas capacidades no Complexo Portuário do Itaqui, consideram-se as seguintes premissas com relação ao início das operações e os prazos pré-operacionais para as instalações a serem licitadas:

147.1. Áreas *greenfield* com implantação de capacidade de até 35.000m³: operação prevista para o quarto (4º) ano de contrato, considerando-se três (3) anos de período pré-operacional;

147.2. Áreas *greenfield* com implantação de capacidade acima de 35.000m³: operação prevista para o quinto (5º) ano de contrato, considerando-se quatro (4) anos de período pré-operacional;

147.3. Áreas *brownfield* com bens reversíveis, isto é, ativos operacionais e não operacionais, sem ampliação de capacidade: operação no primeiro (1º) ano de contrato;

147.4. Áreas *brownfield* com bens reversíveis, isto é, ativos operacionais e não operacionais, e aumento de capacidade de até 35.000m³: operação no primeiro (1º) ano de contrato nas instalações existentes. Para execução de obras de ampliação, consideram-se prazos de dois (2) anos para disponibilização das capacidades adicionais, isto é, operação plena no terceiro (3º) ano de contrato;

147.5. Áreas *brownfield* com bens reversíveis, isto é, ativos operacionais e não operacionais, e aumento de capacidade acima de 35.000m³: operação no primeiro (1º) ano de contrato nas instalações existentes. Para execução de obras de ampliação, consideram-se prazos de três (3) anos para disponibilização das capacidades adicionais, isto é, operação plena no quarto (4º) ano de contrato;

147.6. Áreas *brownfield* com bens parcialmente reversíveis, isto é, apenas bens não operacionais existentes (cercamento, água/esgoto, elétrica, pavimento, prédio administrativo, etc.) e implantação de capacidade de até 35.000m³: prazo de dois (2) anos para execução de obras de implantação e entrada em operação no terceiro (3º) ano de contrato;

147.7. Áreas *brownfield* com bens parcialmente reversíveis, isto é, apenas bens não operacionais existentes (cercamento, água/esgoto, elétrica, pavimento, prédio administrativo, etc.) e implantação de capacidade acima de 35.000m³: prazo de três (3) anos para execução de obras de implantação e entrada em operação no quarto (4º) ano de contrato.

148. O arrendamento **IQI12** é uma área *greenfield* a ser implantada com capacidade estimada acima de 35.000 m³ e operação prevista para o quinto (5º) ano de contrato, considerando-se quatro (04) anos de período pré-operacional para execução de obras de implantação.

149. Vale destacar que a solução de engenharia efetiva a ser adotada no terminal caberá ao futuro licitante vencedor, não sendo obrigatório o aproveitamento das estruturas existentes na solução de engenharia que será efetivamente adotada.

150. No intuito de compatibilizar a tancagem projetada e a demanda futura prevista foram verificados dados de projeção de demanda até o horizonte de projeto definido em 2040. Na sequência, foram verificadas as capacidades existentes e planejadas para o Complexo Portuário do Itaqui.

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

- a) Manutenção das capacidades instaladas nas áreas em operação no Complexo Portuário do Itaqui,
- b) Inclusão de novos projetos dentro do Porto Organizado no Market Share após aprovação pelo Ministério da Infraestrutura;
- c) Inclusão de novos projetos fora do Porto Organizado no *Market Share* após autorização da ANP;
- d) Inclusão de capacidades planejadas de acordo com cada cronograma de ampliação, exposta a seguir:
 - Ampliação de capacidade do terminal da Tequimar em duas fases (30.000m³ em 2020 e 18.000 m³ em 2023);
 - Ampliação de capacidade do terminal Granel I (21.000m³ em 2020);
 - Implantação do novo terminal na retroárea da Raízen (86.736m³ em 2020);
 - Implantação de capacidade do terminal **IQI03** (46.406m³ em 2024);
 - Ampliação de capacidade do terminal **IQI11** (64.897m³ em 2024);
- e) Atendimento à demanda do cenário tendencial do Complexo Portuário do Itaqui até o horizonte contratual projetado para o ano de 2040, acrescido de um coeficiente de segurança operacional que visa garantir capacidade disponível para cobrir variações mensais de movimentação, definido em 10% da demanda macro.

152. A análise de dimensionamento parte do valor máximo (pico) de demanda macro armazenagem no cenário tendencial para o Complexo Portuário do Itaqui, que ocorre no ano de 2040, no montante de **8.216.053** toneladas de combustíveis.

153. A esse montante, inclui-se um coeficiente de segurança operacional que visa garantir capacidade disponível para cobrir variações mensais de movimentação, definido em 10% da demanda macro.

154. Assim, a capacidade dinâmica que o complexo deverá apresentar para atender a demanda armazenagem prevista em 2040 é de **9.037.659** toneladas de combustíveis.

155. De acordo com o cenário de 2018, a capacidade total do complexo para atendimento a esse mercado é de **5.457.228** toneladas, considerando tancagem estática existente de **389.802t** e giro de **14**. Soma-se a essa capacidade as ampliações planejadas em termos de capacidade de armazenagem.

156. De acordo com as premissas adotadas, a capacidade estática de armazenagem suficiente para atender a demanda do Complexo até o horizonte de 2040 é de **645.547t (759.467m³)**. Descontando-se as capacidades instaladas e planejadas, no total de **417.109t (490.716m³)**, prevê-se a instalação de **228.438t (268.751m³)** adicionais, as quais serão distribuídas entre as áreas *greenfields* e *brownfields* a serem licitadas pelo Governo Federal.

157. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (*market share*) para o horizonte contratual, a qual é calculada com base na divisão de capacidades (*capacity share*) de mercado.

158. A distribuição da capacidade estática adicional (**228.438t**) para o Complexo é realizada com base na dimensão das áreas *greenfields* a serem licitadas e das capacidades estáticas planejadas das áreas do **IQ103** e **IQ111** de **94.608t**. A partir desse diagnóstico, é possível definir a capacidade estática para cada área *greenfield*, conforme tabela a seguir.

Instalação Portuária	Área (m²)	%	Capacidade Estática a Implantar (m³)	Capacidade Estática a Implantar (t)	Índice de Utilização² de Área (m³/m²)
IQ112	38.683	51%	78.724	66.915	2,04
IQ113	36.578	49%	78.724	66.915	2,15
TOTAL	78.000	100,0%	157.448	133.831	2,09

Tabela 11: Dimensionamento de terminais *greenfields* a serem licitados no Complexo Portuário do Itaqui.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

159. Após consolidar os dados de capacidade das instalações existentes e das instalações futuras, chega-se à distribuição de capacidade de mercado, que define a participação de mercado estimada para cada área/instalação. No caso dos terminais *greenfields* **IQ112** e **IQ113**, a capacidade estática a ser implantada de **133.831t** foi dividida entre eles, tendo em vista que as áreas são praticamente iguais.

160. A tabela em sequência apresenta em cada ano de expansão a evolução da divisão de capacidades do Complexo Portuário de Itaqui para o mercado de combustíveis.

Participação de Mercado Atual e Futura – cenário com licitação														
Instalações Portuárias	Capacidade Estática de Armazenagem (m³)													
	2019 (atual)		2020		2021		2022		2023		2024		2025 - 2040	
Petrobrás	71.290	18,29%	71.290	16,17%	71.290	15,08%	71.290	15,08%	71.290	14,53%	71.290	11,84%	71.290	9,39%
BR Distribuidora	77.274	19,82%	77.274	17,53%	77.274	16,35%	77.274	16,35%	77.274	15,75%	77.274	12,84%	77.274	10,17%
Tequimar	57.761	14,82%	87.761	19,91%	87.761	18,57%	87.761	18,57%	105.761	21,55%	105.761	17,57%	105.761	13,93%
Granel Química I	75.905	19,47%	96.905	21,98%	96.905	20,50%	96.905	20,50%	96.905	19,75%	96.905	16,10%	96.905	12,76%
Granel Química II	52.750	13,53%	52.750	11,97%	52.750	11,16%	52.750	11,16%	52.750	10,75%	52.750	8,76%	52.750	6,95%
Raízen II	0,00%		0,00%		86.736	18,35%	86.736	18,35%	86.736	17,68%	86.736	14,41%	86.736	11,42%
IQ11	34.416	8,83%	34.416	7,81%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	64.897	10,78%	64.897	8,55%
IQ103	20.406	5,23%	20.406	4,63%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	46.406	7,71%	46.406	6,11%
IQ112	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		78.724	10,37%
IQ113	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		78.724	10,37%
TOTAL	389.802	100%	440.802	100%	472.716	100%	472.716	100%	490.716	100%	602.019	100%	759.467	100%

Tabela 12: *Capacity share* de 2019 a 2040.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

161. 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.

162. 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.

163. 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;

164. 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.

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

166. No cumprimento das etapas dos leilões, os proponentes deverão apresentar 03 (três) volumes de documentos, quais seja:

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

167. 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.

168. Existindo duas ou mais propostas, ocorrerá a sessão de propostas à viva-voz, sendo que estão aptas a participar desta etapa as proponentes que estejam entre as 03 (três) maiores propostas daquele arrendamento e/ou as proponentes cujo valor da proposta seja igual ou superior a 90% do valor do maior valor de outorga do respectivo arrendamento.

169. 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.

170. 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.

171. 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.

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

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

Tabela 13 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: Elaboração Própria.

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

- a) O valor final ofertado em viva-voz do vencedor foi 62% superior ao primeiro valor por ele apresentado;
- b) O terceiro colocado na apresentação de propostas iniciais pode disputar a área ofertando um valor que quase lhe garantiu a vitória, apenas 1,09% inferior ao lance vencedor e 215% do valor ofertado por ele inicialmente.

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

175. 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.

176. 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.

177. 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.

178. 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.

179. 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).

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

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

181. A primeira versão do estudo foi elaborada pela NCA Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente Ltda., que emitiu a anotação de responsabilidade técnica – ART nº 0720180052242, a pedido da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, com o objetivo de subsidiar procedimento licitatório para arrendamento portuário de áreas destinadas à movimentação e armazenagem de graneis líquidos, especificamente combustíveis, no Porto do Itaqui.

182. Considerando que os estudos em questão foram revisados pela EPL, foi alocado o montante de **R\$ 180.836,57** abaixo em razão dos serviços prestados na revisão do estudo, com data base em 02/2019.

183. 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.

XI. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

184. 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.

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

186. O valor de remuneração de **R\$ 154.961,82** à B3 foi definido com base em contrato firmado com a ANTAQ.

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

187. 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.

188. 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.

189. A primeira versão do estudo foi elaborada em julho de 2018 pela NCA Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente Ltda. a pedido da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP, com o objetivo de subsidiar procedimento licitatório para arrendamento portuário de áreas destinadas à movimentação e armazenagem de graneis líquidos, especificamente combustíveis, no Porto do Itaqui.

190. Por meio do Ofício nº 23/2018-DPD de 10/09/2018 a EMAP encaminhou ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil a doação de 04 (quatro) estudos de Viabilidade Técnica e Econômica Financeira e Ambiental. Por meio do Ofício nº 54/2019/GABIN-SNPTA/SNPTA de 01/02/2019 a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários encaminhou à Empresa de Planejamento e Logística-EPL os 04 (quatro) estudos para análise da documentação e realização dos ajustes e atualizações necessários, com base em nova ordem de priorização.

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

- a) Atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas, com estrita observância aos Contratos de Transição nº 006/2018-EMAP e nº 07/2018-EMAP.
- b) Atualização da situação atual da área, tais como: dimensão da área, *layout*, tipo de carga, acessos, inventários de bens existentes, operação etc.
- c) Atualização das premissas operacionais do estudo: demanda, preços, custos, investimentos, capacidade, câmbio, impostos, valor de arrendamento, licenciamento ambiental etc.;
- d) Incorporação de determinações/contribuições de órgãos intervenientes ocorridas nas primeiras rodadas de leilões portuários, tais como: TCU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, entre outros; e
- e) Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

192. No tocante aos procedimentos de execução dos estudos, oportuno mencionar que são adotados os regimentos e normativos que estabelecem as diretrizes para elaboração de projeto de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento do setor portuário para o Porto do Itaqui, a seguir especificado:

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017;	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2017);	Planejamento setorial
Plano Mestre do Porto do Itaqui-(2018);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto do Itaqui (2012)	Planejamento setorial
Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2027, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE	Planejamento setorial

Tabela 15 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em localizadas no Porto do Itaquí.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

193. Ressalta-se ainda que em o art. 16 da lei nº 12.815/2013 dispõe:

"Art. 16. Ao poder concedente compete:

(...)

II - definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, das chamadas públicas e dos processos seletivos de que trata esta Lei, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios;

(...)

§ 2º No exercício da competência prevista no inciso II do caput, o poder concedente deverá **ouvir previamente a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis** sempre que a licitação, a chamada pública ou o processo seletivo envolver instalações portuárias voltadas à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis."

194. Desta forma, informa-se que a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários – SNPTA está em trâmites para consulta à ANP, conforme do DESPACHO Nº 289/2019/CGMP/DNOP-SNPTA/SNPTA SEI (1559112), considerando que o **IQI12** é voltado à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

195. No que se refere ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Itaquí, informa-se que se encontra em curso a sua atualização, pela Autoridade Portuária daquele Porto, com prazo de conclusão até o mês de junho de 2020, conforme descrito no Processo nº 50000.033340/2018-22. Desse modo, a descrição da área **IQI12** será atualizada pela Autoridade Portuária, para que a considere como área arrendável, com a mesma metragem definida no EVTEA, uma vez que naquele instrumento de planejamento, em sua versão de 2018, a mesma não se encontra com a delimitação pretendida.

XIII. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

196. 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, apresentada ao Tribunal de Contas da União em resposta à determinação 9.1.19 do Acórdão nº 3661/2013.

197. O desempenho operacional do **IQI12** destinado à movimentação de granéis líquidos foi mensurado pelos seguintes aspectos:

a) **Consignação Média:** A consignação média dos navios de granéis líquidos que aportam no Porto de Itaquí é registrada separadamente nos berços 104, 106 e 108. Informamos que o berço 108 entrou em operação a partir de julho de 2018 e não possui valores suficientes para tratamento. As consignações médias de granéis líquidos no Porto de Itaquí atingem aproximadamente 15.000 t no berço 104 e aproximadamente 26.000 t no berço 106.

b) **Taxa de Ocupação de Berço:** Para o berço 104 a taxa de ocupação no período de 2012 a 2018 foi de 76,8% e para o berço 106 foi de 83,2%.

c) **Prancha Média:** Foram observadas as seguintes médias no período de 2012 a 2018 para o berço 104 (geral) 415 t/h, para o berço 104 (operacional) 594 t/h, para o berço 106 (geral) 536 t/h e para o berço 106 (operacional) 697 t/h.

d) **Nível de Serviço:** Observou-se um tempo de espera muito elevado nos anos de 2017 e 2018. No berço 104 foram 96,1 horas de espera em 2017 e 83,4 horas em 2018. No berço 106 foram 87,5 horas de espera em 2017 e 66,9 horas em 2018.

e) **Movimentação Mínima Exigida - MME:** Conforme metodologia explicitada em capítulo próprio deste ato.

XIV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

XIV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

198. 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.

199. 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.

200. 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.

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

201. 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).

202. 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.

203. 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.

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

204. 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.

205. 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.

206. 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.

207. 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.

208. 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.

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

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

211. 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.

212. 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.

XVI. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS

213. 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.

214. Além disso, a obrigação de revisão de tarifas está prevista na Lei Geral de Concessões (Lei nº 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;

215. 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.

216. 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. [...]

217. 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.

218. 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*".

219. 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*".

220. 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.

221. 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.

222. 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.

223. 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".

224. 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".

225. 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.

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

226. Inicialmente cumpre destacar que o estabelecimento de Movimentação Mínima Exigida – MME tem o objetivo de garantir níveis remuneratórios mínimos às Autoridades Portuárias, não podendo ser considerada como um mecanismo relacionado com o desempenho operacional do terminal.

227. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **IQ12**, utilizou-se a movimentação histórica observada de importação e exportação de combustíveis líquidos no Porto do Itaqui no sistema Comex Stat do ano de 2000 a 2018.

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

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

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

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

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

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

230. Para a área de arrendamento **IQ12**, chega-se à banda de variação α (alpha) no valor de **42,88%**, conforme dados expostos na tabela a seguir:

COMBUSTÍVEIS	2018	2015	2010	2005	2000
Porto do Itaqui	4.088.788	6.186.749	5.222.161	2.304.921	1.770.327
Média	4.188.303				
Desvio Padrão	1.795.809				
α (alpha)	42,88%				

Tabela 16 – Alpha ponderado para a área **IQ12**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

231. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se a mesma à série de projeção de demanda micro para o arrendamento portuário. De acordo com as premissas adotadas, a MME para a área de arrendamento **IQ12** está exposta na tabela a seguir:

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha)
2021	0	0
2022	0	0
2023	0	0
2024	0	0
2025	650	371
2026	663	379
2027	676	386
2028	689	394
2029	703	402
2030	717	410
2031	732	418
2032	747	427
2033	763	436
2034	778	445
2035	794	454
2036	805	460
2037	817	467
2038	828	473
2039	840	480
2040	852	486

Tabela 17 – Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento **IQ12**
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

232. 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.

XIX. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

233. 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.

234. 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.

235. A partir da conclusão das análises e proposição de soluções advindas do diagnóstico da área de interesse, foi realizada a estimativa dos custos associados ao processo de licenciamento e à gestão ambiental.

236. A área **IQ12** localiza-se no Distrito Industrial de São Luiz, Módulo “G”, no Porto do Itaqui, em São Luiz/MA. A área objeto deste estudo é *greenfield*, isto é, não possui instalações existentes. Tendo em vista a sua capacidade para a operação portuária, a mencionada área está prevista no Plano de Expansão do Porto do Itaqui. Cabe destacar, que a expansão do Porto do Itaqui, quanto ao processo de licenciamento ambiental possui Licença Prévia – LP nº 1103200/2018, com validade até 20 de junho 2023, emitida pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA do Estado do Maranhão.

237. O entorno da área é composta por terminais que também operam granéis líquidos derivados de petróleo, via rodoviária e férrea e por área de manguezal, onde ocorrerá a ampliação do mesmo.

238. No que se refere à pesquisa documental, a tabela a seguir mostra a documentação disponibilizada para avaliação da situação ambiental da área **IQ12**:

Documentação do Terminal	Órgão Emissor	Objeto	Emissão	Validade
Licença Prévia – LP nº 1103200/2018	SEMA/MA	Terminal Portuário	20/06/2018	20/06/2023

Tabela 18 – Documentação avaliada referente à área **IQ12**.
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

239. Dentre as principais condicionantes da LP nº 1103200/2018, destaca-se o seguinte:

2.1 – “o empreendedor deverá apresentar, em ocasião do pedido de Licença de Instalação – LI, o Plano Básico Ambiental – PBA (...)”.

240. É importante salientar que a área está com a licença ambiental válida, fato importante, pois indica que o órgão ambiental estadual vem atestando a viabilidade da continuidade do processo de licenciamento ambiental de forma positiva no trato das questões relacionadas ao meio ambiente.

241. Com relação à verificação *in loco* na área **IQ12** e às reuniões realizadas em entre 26 e 27/03/2019, as informações foram compiladas, analisadas e apresentadas de forma completa na Seção F - Ambiental do EVTEA.

XIX.1. Identificação de passivos ambientais

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

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

XIX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

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

XX - DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

245. 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.

246. Neste contexto, cabe destacar a Lei nº 12.815/13, que estabelece em seu Art.14, item III, que:

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

I - consulta à autoridade aduaneira;

II - consulta ao respectivo Poder Público municipal; e

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

247. 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”.

248. Portanto, a referida Agência será responsável por encaminhar o pedido de Termo de Referência para o órgão ambiental. O Termo de Referência ou Parecer Técnico será emitido com base no preenchimento de Ficha de Abertura do Processo – FAP, no caso dos licenciamentos conduzidos pelo Ibama, ou por meio de formulários específicos disponibilizados nos órgãos estaduais, devendo o relatório ambiental ser analisado pelos técnicos do órgão ambiental competente e, posteriormente, emitido um parecer informando como deverá prosseguir o processo de licenciamento da área.

XXI - DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

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

XXII - DAS LIMITAÇÕES À PARTICIPAÇÃO NO LEILÃO

250. Usando como referência a determinação exarada no item 9.2 do Acórdão TCU nº 040.166/2018-0, e com o objetivo de evitar concentração excessiva no segmento de Granel Líquidos Combustível no Porto de Itaqui-MA, estabelece-se que empresas ou grupos econômicos com participação de mercado acima de 40% no mercado de Granel Líquido Combustível do Complexo Portuário do Itaqui-MA, só poderão ser declaradas vencedoras no Leilão do **IQ12** em caso de proposta única.

251. Informa-se as regras de restrição de participação foram impostas em respeito ao art. 3.º da Lei 12.815/2013, que determina que a exploração de portos organizados deve se dar com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país, seguindo as seguintes diretrizes:

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

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e

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

XXII - CONCLUSÃO

252. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **IQI12** 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.

253. Todos os aspectos legais foram rigorosamente observados, tendo havido acompanhamento por parte do TCU que manifestou-se de forma definitiva através do Acórdão nº 3263/2020 - TCU - Plenário (SEI nº 3489418) de onde destaca-se:

9.1 informar à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura e à Antaq que, dentro do escopo delimitado na presente análise regulamentada pela INTCU 81/2018, **não há óbices ao regular prosseguimento do processo concessório dos terminais portuários denominados IQI03, IQI11, IQI12 e IQI13**, localizados no Porto de Itaqui/MA, destinados à movimentação de graneis líquidos;

254. 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 devidamente revisado SEI (nº 3491798) após os ajustes promovidos para sua licitação: 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 Versão Final (SEI n.º 3491798) para a Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP para conhecimento.

255. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários**, em 03/12/2020, às 20:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3491802** e o código CRC **27D81E78**.



Referência: Processo nº 50000.025450/2019-00



SEI nº 3491802

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