



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 54/2020/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA

Brasília, 21 de novembro de 2020.

PROCESSO Nº 50000.038875/2020-12

INTERESSADO: CODERN - COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE, ADMINISTRAÇÃO DO PORTO DE MACEIO - APMC

Referência: Processo nº 50000.038875/2020-12

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação do Terminal de Granel Líquido de Maceió-AL - MAC12.**

SUMÁRIO

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

I. DO OBJETIVO

1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura da licitação de área vinculada à Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN/RN, denominada Terminal de Granel Líquido de Maceió/AL - **MAC12**, destinada à movimentação e à armazenagem Granel Líquido, especialmente combustível, 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 instalações privadas e ampliação dos empreendimentos já existentes; e iii) prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.

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

5. No tocante aos novos arrendamentos, objeto desta Nota, foi anunciado em 2012 – primeiramente em 15 de agosto e, em segundo momento, em 6 de dezembro –, o módulo portuário do Plano de Investimentos em Logística (PIL - Portos), acompanhado pela edição da Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 e nº 38, de 14/3/2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Destacamos que para os estudos em questão foi utilizado o WACC estabelecido pelo então Ministério da Fazenda, por intermédio da Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF, de 30/10/2018 que estabeleceu o valor da taxa de desconto em 9,38%.
9. No que se refere ao prazo do contrato de 25 anos estabelecido para a área em questão, ressaltamos que o mesmo foi estabelecido de forma que comportasse de maneira adequada os investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas fixas e variáveis.
10. A EPL promoveu as ações necessárias, de modo que o EVTEA analisado por este Ato Justificatório representa cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasaram o processo licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, por meio de Projeto Executivo a ser aprovado pela Autoridade Portuária, a partir do Plano Básico de Implantação - PBI, analisado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária, previamente ao projeto executivo e à execução das obras.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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 MAC12

15. A área denominada **MAC12**, destinada a um futuro arrendamento está localizada na extremidade nordeste da poligonal do Porto Organizado de Maceió, entre a Rua Sampaio Marques (externa ao porto) e a Avenida Cícero Toledo (interna ao porto).
16. Como dispõe de estruturas operantes, o **MAC12** é considerado um *brownfield*, onde funciona atualmente um terminal de **13.674 m²** denominado "Pool de Maceió", conforme indicado na figura a seguir.



Figura 01: Área de arrendamento **MAC12** – Porto de Maceió.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

17. Atualmente, a área está em operação por força de acordo judicial firmado pelas 3 (três empresas ocupantes da área (Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. – IPP, Raízen Combustíveis S.A. e Petrobrás Distribuidora S.A. – BR Distribuidora) com a Autoridade Portuária.
18. O **MAC12** possui conexão rodoviária para expedição terrestre e conexão dutoviária até o berço público 7 do Porto de Maceió. Importante destacar que essa conexão dutoviária não é do terminal **MAC12** e, portanto, o titular desse ativo deverá ser devidamente remunerado.
19. A área é caracterizada como *brownfield* (previamente ocupada por estruturas permanentes), onde existem atualmente bens reversíveis à Autoridade Portuária disponíveis para utilização do futuro arrendatário na situação de conservação em que se encontram. A área de arrendamento **MAC12** também possui bens não operacionais, tais como edificações, pavimentação, instalações elétricas, sanitárias e outros, que poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário da área.
20. A seguir, segue um resumo dos resultados chave do modelo, como receita bruta global, investimentos, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL) com um prazo de 25 anos.

Receita Bruta Global	R\$ 195.697 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 5.388 k
Investimento Total	R\$ 8.274 k
Despesa Operacional Total	R\$ 134.204 k
Movimentação Total (t)	2.180 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 28,4 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 4,39
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	34,57%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 5.513 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto **MAC12**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

21. Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo **MAC12** para a data base 06/2020.

22. 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 em questão.

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

23. 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.

24. Em seguida, acerca do parcelamento do pagamento do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, com uma entrada de 25% e sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, esclarece-se ser estratégia adotada, como diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, para atrair interessados diante do cenário econômico do país, pois impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

25. 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 avançados. 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.

26. 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.

27. 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"

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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.).

32. 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.

33. 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.

34. 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).

35. Do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados nos itens acima justificam e motivam a utilização para maior valor de outorga no arrendamento em questão.

VI. DO PAGAMENTO DO VALOR DE OUTORGA

36. Conforme previsto no Art. 3 da Lei n. 12/815/2013, a exploração dos portos organizados e instalações portuárias brasileiras devem ter como objetivo o aumento de competitividade e do desenvolvimento do País, sempre seguindo as diretrizes de expansão, modernização e otimização da infraestrutura

e da superestrutura assim como o estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos.

37. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do **MAC12** deverá ser pago à Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.

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

VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

39. 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.

40. 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.

41. 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.

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

43. 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.

44. 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.

45. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **MAC12**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

46. 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.

47. 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.

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

VII.2 Justificação de preços e tarifas utilizado no MAC12 e sua fundamentação

49. 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”

50. 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 **MAC12**.

VII.3 Composição da receita média unitária

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

52. 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 condição de modicidade.

53. 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 outros 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.

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

- 54.1. Carga e descarga de embarcações;
- 54.2. Carga e descarga de veículos;
- 54.3. Expedição por dutos;

- 54.4. Armazenagem de até 30 dias^[1] ;
- 54.5. Serviços acessórios (análise do produto, pesagem, limpeza de tanques etc.).

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

56. Pelo levantamento realizado, identificou-se que é usual o estabelecimento de preço independentemente do produto a ser movimentado, embora a empresa Transpetro faça distinção entre combustíveis claros, escuros e etanol. Seguindo esta linha, estabeleceu-se a premissa de preço único para qualquer tipo de combustível.

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

58. 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. Os preços registrados na tabela a seguir foram compilados em m³, considerando a taxa de conversão média aplicada de **0,85t/m³**. Foram pesquisadas as tarifas de 16 terminais portuários, publicadas conforme Portaria ANP n° 251/2000.

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 (todos)	79,25	60,00	19,25	79,25	63,40
Tecab	42,41	42,41		44,53	35,62
Ultracargo	120,00	88,00	32,00	137,10	109,68
Pandenor	90,61	72,96	17,65	90,61	72,49
Decal	60,00	60,00		68,55	54,84
Temape	30,66	30,66		35,03	28,02
Oiltanking	151,01	136,41	14,60	172,52	138,02
Cattalini	105,00	95,00	10,00	106,12	84,90
CPA	81,50	70,00	11,50	91,48	73,19
Transpetro Maceió	74,01	57,52	16,49	84,55	67,64
União Vopak	61,00	50,00	11,00	68,47	54,78
Vopak	103,41	84,00	19,41	103,41	82,73
CBL/Interalli	100,00	90,00	10,00	112,25	89,80
Média (m³)	87,67			95,40	76,32
Média (t)	103,14			112,24	89,79

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

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

59. O preço médio dos terminais é de R\$ 95,40/m³, ou R\$ 112,24/tonelada. Neste contexto, é importante reforçar que tratam-se de preços máximos, ou seja, o desconto sobre este preço depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

60. Na média, considera-se desconto de 20% para os preços efetivos, que resulta no preço de **R\$ 89,79/tonelada**. Essa premissa foi validada a partir de consultas a empresas e a entidades sindicais representativas do setor de distribuição de combustíveis.

61. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se um desconto de 20% sobre o preço tabelado, ou seja, o terminal cobrará **R\$ 89,79 por tonelada**, de acordo com levantamentos atuais de preços, com data-base em **junho/2020**.

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

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

63. Entende-se, que ao Poder Concedente e/ou à Agência Reguladora, cabe o estabelecimento de um teto tarifário somente quando os estudos de viabilidade, técnica, econômica e ambiental apontarem para a **existência de ambiente concorrencial imperfeito**, em que as firmas apresentem forte poder mercado e a Agência Reguladora possa vislumbrar dificuldades em coibir abusos e garantir a modicidade tarifária.

64. Isso equivale a dizer, em outras palavras, que o teto tarifário somente será utilizado quando a modicidade tarifária não puder ser garantida apenas com o estímulo à concorrência e ao aumento da oferta.

65. Também é de suma importância ser evidenciado que a definição de tarifas-teto para terminais portuários, notadamente nos casos em que se vislumbra uma dinâmica concorrencial, é tarefa em que o Poder Público necessariamente incorre em riscos de desvirtuamento dos mercados. Não pode ser descartada a hipótese de assimetria de informação entre o Poder Público e as empresas pertencentes aos diversos segmentos de mercado envolvidos na cadeia logística portuária.

66. Essa assimetria pode levar a duas situações distintas, mas igualmente danosas, para os objetivos das políticas setoriais: a) a adoção de tarifas-teto mais altas do que as realmente necessárias – essa situação poderia estimular o prestador de serviço a elevar seus valores de tarifas efetivamente praticadas, pois ele teria o “respaldo” por parte do poder público; ou b) a fixação de tarifas-teto em patamares muito baixos – tal hipótese poderia levar a situações em que nem mesmo os custos existentes para o prestador dos serviços fossem devidamente remunerados.

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

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

68. Sendo assim, resta claro que apenas quando há certa padronização entre os serviços ofertados e a demanda dos usuários é que, validamente, pode se pensar na possibilidade de estipulação de um teto tarifário

69. Caso isto não ocorra, ou seja, se exista uma grande variedade entre serviços ofertados, a estipulação de teto tarifário para todas as situações de prestação de serviço seria inócua, pois estar-se-ia diante de uma miríade de serviços que levariam a vários e diferentes valores, deixando de existir a regulação tarifária e passando a ser feita efetiva precificação de serviços, contrariando a lógica da regulação econômica.

70. Em tal contexto, mercados de produto heterogêneo, as distorções alocativas geradas pela iniciativa do Poder Público em estabelecer por imposição os preços relativos de um prestador de serviço podem ser extremamente danosas ao mercado: serviços com preço defasado teriam tendência a deixar de serem prestados, fazendo com que terminais passassem a se especializar em um determinado tipo de serviço, para os quais sua tarifa fosse mais confortável, deixando de ofertar os demais, gerando desabastecimento. São abundantes na história econômica brasileira exemplos de tentativas de controle de preços de serviços e produtos não homogêneos, com consequências graves sobre o abastecimento e sobre a estabilidade monetária do País.

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

72. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, portanto, não se julgou necessário estabelecer preço teto nesse empreendimento.

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

73. 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;

74. 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.

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

IX.1. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimar a demanda potencial relativa à área MAC12, serviram de base as projeções realizadas pelos seguintes estudos:

- a) Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2019), Projeção de Demanda e Carregamento da Malha (Ano Base de 2018); e
- b) Plano Mestre do Complexo Portuário de Maceió (2019).

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

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

81. A área denominada MAC12, situada no Porto de Maceió, encontra-se alocada no “Cluster de Pernambuco”. Segundo dados apresentados no relatório “Projeção de Demanda e Carregamento da Malha” (Ano Base de 2018), publicado em 2019, a demanda prevista para derivados de petróleo no horizonte de 2018 a 2060 possui taxa média de crescimento da ordem de 1,87% a.a., conforme tabela a seguir.

Taxas de Crescimento - CLUSTER PERNAMBUCO	Derivados de Petróleo
CAGR 2018-2025	6,07%
CAGR 2025-2035	1,25%
CAGR 2035-2045	1,11%
CAGR 2045-2055	0,99%
CAGR 2055-2060	0,69%
CAGR 2018-2060	1,87%

Tabela 03 – Projeção de demanda para derivados de petróleo no “Cluster Pernambuco”

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

82. Ainda de acordo com o PNL, a demanda prevista para o cluster deve ultrapassar 30 milhões de toneladas no ano de 2060.

83. O mesmo relatório apresenta as projeções de crescimento da demanda na movimentação de etanol, para o horizonte de 2018 até 2060, com taxa média de crescimento de 2,35%, conforme tabela a seguir:

Taxas de Crescimento - CLUSTER PERNAMBUCO	Etanol
CAGR 2018-2025	2,86%

CAGR 2025-2035	2,76%
CAGR 2035-2045	2,35%
CAGR 2045-2055	1,90%
CAGR 2055-2060	1,73%
CAGR 2018-2060	2,35%

Tabela 04 – Projeção de demanda para etanol no “Cluster Pernambuco”

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

84. As previsões do PNLN indicam ainda que o cluster deve ultrapassar a marca de 1,4 milhão de toneladas no ano de 2060.
85. As previsões do PNLN apontam a movimentação de “Derivados de Petróleo” e “Etanol” no Cluster de Pernambuco, o qual abarca justamente o Porto de Maceió, indicando o comportamento genérico para tais produtos até o ano de 2060, impossibilitando a identificação da demanda atraída por um terminal específico.
86. A partir da projeção setorial do PNLN, buscou-se identificar a demanda específica de grânéis líquidos combustíveis para o Porto de Maceió. No que se refere às projeções, nota-se que o Plano Mestre (2019) apresenta estimativas mais recentes em relação ao PNLN.
87. Cita-se que a partir dos dados apresentados no Plano Mestre (2019) foi possível identificar as taxas de evolução na movimentação portuária, por período, para cada intervalo de cinco (5) anos. A tabela a seguir, elaborada a partir de dados do Plano Mestre (2019), mostra as taxas de evolução da movimentação de combustíveis projetada para o Porto de Maceió.

Taxas de Crescimento Média Anual	DERIVADOS de Petróleo - EMBARQUE	DERIVADOS de Petróleo – DESEMBARQUE	ETANOL Cabotagem - DESEMBARQUE
CAGR 2017-2020	3,10%	6,79%	2,17%
CAGR 2020-2025	1,66%	2,64%	2,67%
CAGR 2025-2030	1,89%	2,86%	2,77%
CAGR 2030-2035	1,87%	2,37%	2,63%
CAGR 2035-2040	1,86%	2,38%	2,40%
CAGR 2040-2045	1,76%	2,11%	2,15%
CAGR 2045-2050	1,63%	1,90%	1,94%
CAGR 2017-2050	1,84%	2,69%	2,33%

Tabela 05 – Projeção de demanda para derivados de petróleo no Porto de Maceió.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

88. Assim, com base nos dados apresentados no Plano Mestre (2019) e no PNLN, é possível identificar que as taxas médias de evolução previstas para a movimentação portuária de derivados de petróleo mostram-se aderentes ao longo do período de 2018 a 2050.
89. Diante do alinhamento entre as projeções mencionadas, o presente estudo adota as informações do Plano Mestre (2019) para a construção de cenários alternativos de movimentação, denominados tendencial, otimista e pessimista.
90. A operação predominante no Pier Petrolero do Porto do Maceió é o desembarque de combustíveis oriundos de navegação de cabotagem, seguido de armazenagem, com especial ênfase em gasolina, óleo diesel e etanol. Empresas distribuidoras armazenam o produto movimentado em tanques localizados dentro da poligonal do porto para a posterior revenda à rede varejista. As operações portuárias de movimentação são realizadas pela Transpetro – Petrobrás Transporte S.A., subsidiária da Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A., que também realiza serviços de armazenagem de etanol, petróleo bruto, MGO e abastecimento de embarcações.
91. No caso do etanol, as operações de embarque para exportação têm gradualmente sido substituídas por desembarques de cabotagem de produtos oriundos do Centro-Sul do Brasil. Dentre os fatores que contribuem para essa tendência, enumera-se o declínio da produção de etanol no estado de Alagoas, a substituição do plantio da cana-de-açúcar por outros produtos de melhor rentabilidade e a conjuntura do mercado mundial de açúcar.
92. Na área denominada **MAC12**, atualmente funciona o terminal denominado “Pool Maceió”, cuja vocação é a movimentação e armazenagem de combustíveis derivados de petróleo e etanol. Esse *pool* é um terminal de uso compartilhado entre Ipiranga, BR Distribuidora e Raízen, sob gestão da primeira empresa. Segundo informações coletadas no local, não há cessão de espaço para outras distribuidoras atualmente, tendo em vista a ausência de espaços ociosos.
93. O recente desaquecimento da economia brasileira acarretou significativa redução dos volumes armazenados e movimentados. As perspectivas futuras de retomada no crescimento tendem a aumentar a demanda por combustíveis no país, em especial na Região Nordeste. Na tabela a seguir, é possível observar a série histórica entre 2014 e 2019, com dados extraídos do Anuário Estatístico da ANTAQ.

Porto de Maceió	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Derivados de PETRÓLEO (Desembarque)	510.761	370.415	338.351	281.683	300.799	252.635
Derivados de PETRÓLEO (Embarque)	70.898	70.301	0	6.238	6.431	6.535
Álcool Cabotagem (Desembarque)	0	47.428	93.511	220.408	225.184	60.171
Álcool Longo Curso (Embarque)	26.708	9.317	0	3.884	0	0
TOTAL Combustíveis Líquidos	608.367	497.461	431.862	512.213	532.415	319.341

Tabela 06 – Histórico de combustíveis movimentados no Porto do Maceió de 2014 – 2019.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

94. Para ajustar o ponto de partida da projeção do Plano Mestre (2019), foram utilizados os dados acima aplicando-se as taxas de crescimento ponderadas para os fluxos de carga detalhados para cada tipo de operação: derivados de petróleo desembarcados; derivados de petróleo embarcados; etanol desembarcado e etanol embarcado.
95. 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 arrendamento **MAC12** deve ter início no ano de 2022 e término em 2046.
96. Oportuno destacar que o estudo trabalha com preços únicos para todos os produtos, conforme geralmente é praticado no mercado, neste sentido, não há necessidade de detalhamento de cada produto.
97. A tabela a seguir apresenta os dados de demanda macro em cenários, agrupando o desembarque e armazenagem de combustíveis, utilizados como base para a avaliação da demanda micro, desenvolvida na sequência.

DEMANDA MACRO			
Complexo Portuário de Maceió			
ANO	Tendencial	Pessimista	Otimista
2019	319.341	319.341	319.341
2020	327.728	326.766	328.650

2021	336.336	334.363	338.231
2022	345.170	342.138	348.092
2023	354.238	350.095	358.241
2024	363.544	358.237	368.687
2025	373.818	367.445	379.987
2026	384.383	376.890	391.634
2027	395.248	386.578	403.638
2028	406.420	396.517	416.012
2029	417.909	406.711	428.765
2030	427.979	417.076	440.037
2031	438.291	426.120	451.607
2032	448.853	435.362	463.481
2033	459.670	444.804	475.669
2034	470.749	454.452	488.177
2035	481.938	464.116	500.870
2036	493.394	473.985	513.893
2037	505.122	484.065	527.256
2038	517.129	494.359	540.965
2039	529.422	504.872	555.032
2040	540.596	514.137	568.078
2041	552.007	523.571	581.430
2042	563.658	533.180	595.097
2043	575.556	542.964	609.085
2044	587.705	552.928	623.402
2045	598.897	561.730	636.925
2046	610.302	570.671	650.741

Tabela 07 – Projeção da Demanda Macro de movimentação e armazenagem de combustíveis.
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

98. Para estimar a demanda portuária no terminal **MAC12** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário de Maceió, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial para cada terminal específico.

99. Nesse sentido, a capacidade atual das instalações existentes no Porto de Maceió foi determinada com base nas seguintes informações e premissas:

- 99.1. Estimativa de giro médio de estoque;
- 99.2. Estimativa de participação da armazenagem; e
- 99.3. Capacidades estáticas das instalações em operação.

100. No tocante à definição de giro médio de estoque, a série histórica de movimentação no Porto de Maceió referente aos anos de 2014 a 2019 foi analisada em função da capacidade estática atualmente existente para se obter o giro médio de estoque. Essa avaliação demonstrou que os giros observados são consideravelmente baixos se comparados a portos e terminais congêneres. Visando ao melhor aproveitamento dos ativos públicos, o baixo giro observado foi majorado para refletir a ordem de grandeza observada em operações dessa natureza. A tabela a seguir mostra os dados coletados para o período e a proposta de aumento de giro de estoque.

Porto de Maceió	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Movimentado (t)	608.367	497.461	431.862	512.213	532.415	319.341
Capacidade estática atual (t)	72.078	72.078	72.078	72.078	72.078	72.078
Giros	8,44	6,90	5,99	7,11	7,39	4,43
Giro Médio (2014-2019)			6,71			
Giro Médio +10%			7,38			
Melhor Giro (2014-2019)			8,44			
Melhor Giro + 10%			9,28			
Giro observado em terminais similares			12,00			

Tabela 08 – Giro Médio de Estoque de combustíveis no Porto de Maceió.
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

101. Para a estimativa de participação de cada terminal na armazenagem, foram identificadas as capacidades estáticas existentes no complexo mediante consultas às autorizações disponibilizadas pela ANP. A tabela a seguir discrimina essas capacidades estáticas por instalação.

Instalações Portuárias Existentes	Produto	Capacidade (m³)	Capacidade (t)	Autorização da ANP
Transpetro (Contrato de Concessão nº 01/1994)	Petróleo Bruto	15.578,24	13.237,77	Autorização 41/2017
Transpetro (Contrato de Concessão nº 01/1994)	Combustíveis	42.318,74	35.970,93	Autorização 41/2017
BR Distribuidora (Contrato de Concessão nº 01/1994)	Combustíveis	24.145,42	20.523,61	Autorização 1142/2018
Pool Maceió (Termo de Permissão de Uso de 01 de julho de 1992)	Combustíveis	18.333,68	15.583,63	Autorização 80/2019
TOTAL		100.376,68	85.315,93	

Tabela 09 – Instalações existentes para armazenagem de grânéis líquidos no Porto de Maceió.
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

102. Segundo o Plano Mestre, o Terminal da Braskem está vocacionado para movimentação de soda cáustica e outros produtos químicos associados ao processo produtivo de sua planta industrial adjacente. Portanto, considera-se que toda a demanda de combustíveis é absorvida pelo Porto de Maceió.

103. Assim, 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.

104. Na definição de capacidades foram consideradas apenas as estruturas operacionais de tancagem existentes, deduzidos os ativos considerados não reversíveis. Com isso verificou-se que a capacidade estática atual já é suficiente para absorver toda a demanda projetada no horizonte contratual. A seguir, foram apresentados os elementos que justificam tal dimensionamento da capacidade.

105. Para definição do dimensionamento do terminal **MAC12** foi realizada uma análise de compatibilização entre a demanda total prevista e a capacidade de movimentação portuária necessária para atendimento da demanda projetada até o horizonte contratual de 25 anos, ou seja, entre 2022 e 2046. Adicionalmente, foi avaliada a existência de projetos de expansão de capacidade ao longo desse período.

106. O arrendamento **MAC12** é uma área **brownfield** com capacidade estática já existente de 14.207m³ (12.076t) disponível para início de operação em 2022. Esse entendimento está assentado na premissa de que os tanques incorporados ao acervo patrimonial da Administração do Porto de Maceió - APMC poderão ser utilizados após a conclusão do leilão da área **MAC12** e ulterior assinatura de contrato.

107. A análise de dimensionamento parte do valor máximo (pico) da demanda macro no cenário tendencial para o Complexo Portuário de Maceió que chegará a **610.302** toneladas de combustíveis em 2046. A esse montante, inclui-se um coeficiente de segurança operacional que visa a garantir capacidade disponível para cobrir variações mensais de movimentação, definido em 10% da demanda macro. Assim, a capacidade dinâmica que o complexo deverá apresentar para atender a demanda armazenagem prevista em 2046 é de **671.333** toneladas anuais de combustíveis.

108. De acordo com as premissas de giro adotadas, conclui-se que **68.570t (80.672m³)** de capacidade estática serão suficientes para absorver toda a demanda projetada até 2046. Isso está fundamentado na constatação de que o total de capacidade das instalações portuárias existentes é superior à necessidade estimada. Vale destacar que a solução de engenharia efetiva a ser adotada no terminal caberá ao futuro licitante vencedor, não sendo obrigatório o aproveitamento da solução de engenharia proposta neste estudo. Eventuais obras de adequação, expansão ou melhorias poderão ser propostas em momento oportuno pelo vencedor do certame.

109. As premissas consideradas para esse dimensionamento foram as seguintes:

109.1. Os tanques existentes na área **MAC12** antes de 01 de julho de 1992 compõem o acervo patrimonial da Administração do Porto de Maceió - APMC.

109.2. O tanque nº 112, na área **MAC12**, foi construído por força do parágrafo 3º da cláusula 1ª do Termo de Permissão de Uso, datado de 01 de julho de 1992. Como pode ser considerado um bem não reversível, esse tanque não foi contabilizado no cálculo de capacidade de armazenagem.

109.3. A proposta de 12 giros de estoques anuais está fundamentada na observação de operações portuárias em terminais congêneres. Essa proposição visa a otimização dos ativos públicos e a garantia do abastecimento regional.

109.4. Instalações portuárias públicas, inclusive dutos, poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário da área **MAC12** mediante o pagamento de tarifa correspondente.

109.5. A área **MAC11** será licitada e contribuirá com volumes adicionais de capacidade estática para armazenamento de combustíveis derivados de petróleo e etanol.

109.6. A partir de 2024, o Porto de Maceió contará com uma capacidade estática de pelo menos **68.570t (80.672m³)** para armazenagem de combustíveis derivados de petróleo e etanol.

110. Assim, após a consolidação dos dados de infraestrutura existente e análise de dimensionamento, chega-se à divisão de capacidade estática de armazenagem (*capacity share*), que define a participação estimada para cada terminal no mercado local de combustíveis. A tabela a seguir apresenta esse entendimento e indica a expansão de capacidade projetada para cada ano e a expectativa da dinâmica competitiva do mercado.

Participação de Mercado Atual e Futura – Combustíveis														
Instalações Portuárias	Capacidade Estática de Armazenagem (m ³)													
	2019 (atual)		2020		2021		2022		2023		2024		2025 - 2046	
Transpetro	42.319	49,91%	42.319	49,91%	42.319	49,91%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
BR Distribuidora	24.145	28,47%	24.145	28,47%	24.145	28,47%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Pool Ipiranga	18.334	21,62%	18.334	21,62%	18.334	21,62%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
MAC11		0,00%		0,00%		0,00%	0	0,00%	0	0,00%	66.464	82,39%	66.464	82,39%
MAC12		0,00%		0,00%		0,00%	14.207	100,00%	14.207	100,00%	14.207	17,61%	14.207	17,61%
TOTAL	84.798	100%	84.798	100%	84.798	100%	14.207	100%	14.207	100%	80.672	100%	80.672	100%

Tabela 10 – *Capacity share* de 2019 a 2046.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

111. A participação de mercado da área **MAC12** foi definida em **100%** entre 2022 e 2023, com posterior reorganização do mercado a partir de 2025, com o incremento de capacidade previsto para a área **MAC11** a ser licitada pelo Governo Federal. Para o total de granéis líquidos combustíveis previstos para o Complexo Portuário de Maceió, aplica-se esse percentual à demanda macro em diferentes cenários, chegando-se à demanda micro do terminal **MAC12**.

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

112. 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.

113. 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.

114. 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;

115. 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.
116. Importante descrever, mesmo que de forma breve, a dinâmica dos lances públicos.
117. No cumprimento das etapas dos leilões, os proponentes deverão apresentar 3 (três) volumes de documentos, quais seja:
- O 1º volume apresentará as declarações preliminares, documentos de representação e a garantia de proposta;
 - O 2º volume, a proposta pelo arrendamento; e
 - O 3º volume, os documentos de habilitação.

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

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

120. 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.

121. 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.

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

- 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;
- 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.

123. 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 11 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

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

- O valor final ofertado em viva-voz do vencedor foi 62% superior ao primeiro valor por ele apresentado; e
- 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.

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

126. 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.

127. 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.

128. 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.

129. 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.

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

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

131. Conforme determinação TCU do Acórdão nº 3.661/2013, foi incluído o valor de ressarcimento do EVTEA no fluxo de caixa do projeto.
132. 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.
133. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 06/2020.
134. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área **MAC12** totaliza R\$ 231.642,30.

XII. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

135. 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.
136. Destaca-se que o pagamento do valor consta como obrigação contratual do vencedor do certame a ser comprovado antes da assinatura do contrato.
137. O valor de remuneração de **R\$ 258.269,70** à B3 foi definido com base em contrato firmado com a ANTAQ, contudo, o mesmo deve ser alterado quando do lançamento do edital, uma vez que outras áreas devem ser licitadas na mesma sessão.

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

138. 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.
139. 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.
140. De maneira geral, o processo de atualização desses estudos consiste na revisão das informações e premissas anteriormente adotadas, em especial as seguintes verificações:
- Revisão e atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas, incorporando o resultado das discussões dos outros processos de áreas já licitadas pelo Governo Federal;
 - Revisão e atualização da situação atual da área, tais como: dimensão da área, layout, tipo de carga, acessos, inventário de bens existentes, operação etc.;
 - Revisão e atualização das premissas operacionais do estudo, tais como: demanda, preços, custos, investimentos, capacidade, taxa de câmbio, impostos, valor de arrendamento, licenciamento ambiental etc.;
 - Avaliação de ativos existentes e situação locacional da área;
 - 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
 - Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.
141. No tocante aos procedimentos de execução dos estudos, oportuno mencionar que são adotados os regramentos e normativos que estabelecem as diretrizes para elaboração de projeto de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento do setor portuário para o Complexo Portuário de Santos, a seguir especificado.

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

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

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

142. 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 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.
143. O desempenho operacional do **MAC12** foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- Consignação Média:** A consignação média de grânéis líquidos combustíveis no Porto de Maceió observada nos últimos seis anos atingiu aproximadamente 5.809 toneladas por embarcação.
- Taxa de Ocupação de Berço:** No Porto de Maceió foi observada a média de 33,8% para a taxa de ocupação do Berço 7 para combustíveis entre os anos 2014 e 2019.
- Prancha Média:** Foram observadas as seguintes médias para combustíveis no período de 2014 a 2019 para o berço 7: prancha geral=250 t/h, prancha operacional=402 t/h.

d) **Nível de Serviço:** Níveis acima de 100% indicam que o tempo de espera do navio é maior que o tempo de operação. Nota-se que a média do período do nível de serviço para granéis líquidos foi calculada em 95,3%.

XV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

XV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

144. 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.

145. 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.

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

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

147. 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).

148. 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.

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

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

150. 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.

151. 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.

152. 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.

153. 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.

154. 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.

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

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

157. 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.

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

XVII. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS

159. 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

161. 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.

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

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

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

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

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

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1.144.584-RS. Relator: Ministra Eliana Calmon. Data do julgamento: 2 abr. 2013. DJe 9 abr. 2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 27 de outubro de 2020.

163. 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.

164. 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*".

165. 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*".

166. Não se vislumbra, portanto, problemas de ordem prática que justifique a revisão ordinária dos contratos de arrendamento, e o pior, tal prática poderia 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.

167. 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.

168. 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.

169. 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.

170. 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".

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

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

172. 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.

173. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **MAC12**, utilizou-se a movimentação histórica observada de importação e exportação do SH27 no sistema ComexStat do ano de 2000 a 2019.

174. A partir desses dados calcula-se uma banda de variação, denominada fator α (alpha), conforme metodologia abaixo:

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

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

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

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

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

176. Para a área de arrendamento **MAC12**, chega-se à banda de variação α (alpha) de 40,07%, conforme dados expostos na tabela a seguir.

Ano	2019	2015	2010	2005	2000
Combustíveis (SH27)	138.658.968.437	121.178.995.793	107.832.013.604	75.026.715.294	55.823.665.588

Média	48.752.171.204			
Desvio Padrão	19.532.980.500			
α (alpha)	40,07%			

Tabela 13 – Banda de variação α (alpha) para a área **MAC12**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

177. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se o mesmo à série de projeção de demanda micro para o arrendamento portuário. De acordo com as premissas adotadas, a MME para a área de arrendamento **MAC12** está exposta na tabela a seguir.

Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME α (alpha)
2022	73	43
2023	145	87
2024	64	38
2025	66	40
2026	68	41
2027	70	42
2028	72	43
2029	74	44
2030	75	45
2031	77	46
2032	79	47
2033	81	49
2034	83	50
2035	85	51
2036	87	52
2037	89	53
2038	91	55
2039	93	56
2040	95	57
2041	97	58
2042	99	59
2043	101	61
2044	104	62
2045	105	63
2046	107	64
Redutor (alpha)		40,07%

Tabela 14 – Movimentação Mínima Exigida – MME para a área de arrendamento MAC12 em kt.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

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

178. Para a estipulação da Taxa Interna de Retorno - TIR, foi utilizado o conceito do custo médio ponderado de capital – *Weighted Average Cost of Capital* – WACC, por meio de metodologia estabelecida na Nota Técnica Conjunta nº 2/2018/STN/SEPRAC/SEFEL-MF, de 30/10/2018 (anexo III).

XX. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

179. 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.

180. 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.

181. A área denominada **MAC12**, destinada a um futuro arrendamento está localizada na extremidade nordeste da poligonal do Porto Organizado de Maceió, entre a Rua Sampaio Marques (externa ao porto) e a Avenida Cícero Toledo (interna ao porto).

182. Como dispõe de estruturas operantes, o **MAC12** é considerado *brownfield*, onde funciona atualmente um terminal de **13.674 m²** denominado "Pool de Maceió".

183. Conforme informações prestadas pela autoridade portuária, no Terminal, o abastecimento de água e o fornecimento de energia elétrica são feitos pelas concessionárias locais. O destino dos efluentes líquidos sanitários é a rede coletora da Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL) em Maceió.

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

Documentação	Emissor	Objeto	Emi
Licença de Operação nº 2018.0503767248.EXP.LOR	IMA – Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas (AL)	Autoriza a Administração do Porto de Maceió (APMC) a regularização referente à operação/funcionamento da atividade citada na lei como Portos, no endereço supracitado	05/03/
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Maceió	CODERN/APMC	Proposta de Implantação do PDZ	01/201
Plano Mestre do Complexo Portuário de Maceió	MINFRA/UFSC/LabTrans	Atualização dos Planos Mestres - Suporte no Planejamento do Setor Portuário Nacional	02/201
Relatório Técnico	Ipiranga Produtos de Petróleo S.A.	Diagnóstico Ambiental Complementar – Base de Maceió	08/201
Licença de Operação nº 2020.13021015234.EXP.LON	IMA	Renova a LO nº 2018.0502761126.EXP.LOR	13/02/
Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Industriais - PGRS	Ipiranga Produtos de Petróleo S.A.	Atendimento a Condicionante nº 11 da LO	30/10/
Relatório de Monitoramento e Análise dos Efluentes Líquidos na Saída da Caixa da SAO	Ipiranga Produtos de Petróleo S.A.	Atendimento a Condicionante nº 07 da LO	09/201
Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental - RADA	Ipiranga Produtos de Petróleo S.A.	Atendimento a Condicionante nº 12 da LO	11/201

Tabela 15 – Documentação avaliada referente à área **MAC12**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

XX.1. Identificação de passivos ambientais

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

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

187. Diante das informações coletadas e conforme cadastro da CETESB, a área de interesse pode ser classificada como: Área Potencialmente Contaminada (AP).

188. Assim, o diagnóstico preliminar de passivos ambientais baseou-se nas atividades previstas para a área **MAC12**. Com relação à área, verificou-se que o Terminal não possui passivos ambientais declarados.

XX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

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

XXI. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

190. 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.

191. Neste contexto, cabe destacar a Lei n. 12.815/13, que estabelece em seu Art.14, item III, que:

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

I - consulta à autoridade aduaneira;

II - consulta ao respectivo Poder Público municipal; e

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

192. 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”.

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

XXII. DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

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

XXIII. CONCLUSÃO

195. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **MAC12** 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.

196. Dessa forma, sugerimos ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias (i) a aprovação dos estudos em questão, e para caso de acordo com as diretrizes expostas neste Ato Justificatório e com o EVTEA devidamente revisado, submeta-os à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, (ii) que em ato contínuo da aprovação dos estudos por parte do MINFRA, os mesmos sejam encaminhados à ANTAQ, para abertura de Consulta e Audiência Pública, (iii) que a Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN seja oficiada quanto ao conteúdo deste Ato Justificatório em conjunto com o EVTEA (SEI nº 3444701).

197. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

DISNEY BARROCA NETO

Coordenador-Geral Modelagens de Arrendamentos Portuários

[1] À exceção da empresa Transpetro que trabalha com prazos de 15 dias e cobra armazenagem adicional.



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários**, em 21/11/2020, às 00:51, 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 **3444878** e o código CRC **7A3914E4**.



Referência: Processo nº 50000.038875/2020-12



SEI nº 3444878

Espanada 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