



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 113/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA

Brasília, 01 de julho de 2021.

**PROCESSO Nº 50000.020426/2020-18**

**INTERESSADO: SANTOS PORT AUTHORITY (SPA)**

Referência: Processo nº 50000.020426/2020-18

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação do Terminal de Granéis Minerais de Santos/SP - STS53.**

## SUMÁRIO

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

### I. DO OBJETIVO

1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura da licitação de área vinculada à Santos Port Authority - SPA, denominada Terminal de Granéis Minerais de Santos/SP - STS53, no âmbito do planejamento do Governo Federal.

### II. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. No cerne do novo arcabouço jurídico está a instituição de medidas, com vistas a assegurar a realização dos investimentos em infraestrutura portuária necessários a garantir a expansão da capacidade para fazer frente ao crescimento do setor. Nesse sentido, para a realização desses objetivos, o novo marco legal previu três mecanismos de implementação das políticas públicas estabelecidas pelo governo, a saber: i) novos arrendamentos, mediante a realização de procedimentos licitatórios; ii) instalação de novas instalações privadas e ampliação dos empreendimentos já existentes; e iii) prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Destacamos que para os estudos em questão foi utilizado o WACC estabelecido pelo então Ministério da Fazenda, por intermédio da Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF, de 30/10/2018 que estabeleceu o valor da taxa de desconto em 9,38%.

9. No que se refere ao prazo do contrato de 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 Empresa de Planejamento e Logística S/A - EPL foi instada por meio do Ofício nº 429/2020/SNPTA (SEI nº 2479556), de 21 de maio de 2020, a realizar a preparação do estudo do terminal portuário **ST553**.
11. A EPL promoveu as ações necessárias, de modo que o EVTEA analisado por este Ato Justificatório representa cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasaram o processo licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, por meio de Projeto Executivo a ser aprovado pela Autoridade Portuária, a partir do Plano Básico de Implantação - PBI, analisado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária, previamente ao projeto executivo e à execução das obras.
12. Nesse sentido, a responsabilidade pelo projeto efetivo caberá ao futuro licitante vencedor, quando serão exigidos o projeto executivo da obra e a respectiva ART do engenheiro responsável, em atendimento aos normativos da ANTAQ e do Sistema CREA/CONFEA. Ressalta-se que esse entendimento foi objeto de discussão com a área técnica do Tribunal de Contas da União, que entendeu e concordou com a metodologia utilizada.
13. Ainda em relação ao projeto a ser efetivamente implantando pelo licitante vencedor, ressalte-se que a [Comissão de Direito Comercial Internacional das Nações Unidas](#) (UNCITRAL) recomenda que se licite o projeto total, mantendo a tecnologia constantes nos estudos meramente referencial.
14. A partir desse formato os interessados tem flexibilidade suficiente para oferecer suas propostas baseadas nas tecnologias que entendem como adequadas para operação do terminal em questão. Em tal situação, o fato de cada um dos licitantes possuir seus próprios processos ou métodos incentiva sua participação no certame, e os métodos a serem propostos devem ser tecnicamente capazes de gerar a movimentação exigida pelo edital.
15. 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

16. A área a que se refere este estudo de viabilidade, denominada **ST553**, está localizada na região de Outeirinhos do Complexo Portuário de Santos, sob jurisdição da Santos Port Authority - SPA, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.
17. A área de arrendamento **ST553** é caracterizada como uma instalação que compreende duas áreas distintas, sendo uma área adjacente ao cais e outra na retroárea perfazendo uma área total de 87.981 m<sup>2</sup>.
18. O Terminal terá conexões rodoviária e ferroviária para a Região Metropolitana da Baixada Santista e conexão por esteiras transportadoras para o cais público que será retificado, na junção dos berços de atracação "curva 23" e "armazém frigorífico".
19. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento **ST553** envolvem recepção, armazenagem expedição de fertilizantes e sulfatos.
20. A imagem a seguir mostra a ilustração da área de arrendamento **ST553**.



Figura 01: Área de arrendamento **ST553** - Porto de Santos/SP  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

21. A área é caracterizada como *brownfield* (previamente ocupada por estruturas permanentes). Portanto, o empreendimento será executado sobre terreno com estruturas existentes, podendo essas ser demolidas ou renovadas.
22. Por se tratar de área *brownfield* existem atualmente bens disponíveis na área de arrendamento **ST553** que poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário, na situação de conservação em que se encontram, portanto, o empreendimento será executado sobre terreno com estruturas existentes, podendo essas ser demolidas ou renovadas.
23. Cabe destacar que no futuro terminal **ST553** existem estruturas e equipamentos das atuais arrendatárias que não serão utilizadas pelo futuro arrendatário, levando em consideração a alteração de vocação do das áreas.
24. O futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para operação, que incluem no mínimo o sistema de recepção aquaviário com capacidade nominal de 3.000 t/h e sistema transportador equivalente, capacidade estática mínima de 278 mil toneladas e sistema de expedição rodoviária e ferroviária equivalente a 3,4 milhões e 3,1 milhões de toneladas ano, respectivamente.
25. Portanto, para efeito de modelagem, o futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para operação, que incluem, no mínimo:
- 25.1. Obras de demolição de edificações;
  - 25.2. Construção de armazéns com capacidade estática total mínima de 277.947 toneladas;
  - 25.3. Aquisição de equipamentos para descarregamento de navios (dois descarregadores de navios tipo garra – grab ship unloader, com capacidade nominal individual mínima de 1.500 t/h, com dimensões para atender embarcação de projeto tipo Panamax, e correspondentes moegas de recepção no cais);

- 25.4. Aquisição de conjunto de equipamentos para transporte de granéis entre o cais, armazéns e sistema de expedição ferroviária (correia transportadora, sistema de despoejamento, torre de transferência, elevador de canecas);
- 25.5. Instalação de no mínimo 3 (três) balanças de fluxo e 4 (quatro) balanças rodoviárias;
- 25.6. Aquisição de no mínimo 12 (doze) pás carregadeiras para mover a carga no interior dos armazéns;
- 25.7. Aquisição de sistema de carregamento ferroviário, para atender no mínimo 4 vagões simultâneos;
- 25.8. Aquisição e instalação de trilhos ferroviários a ser conectada a nova pera ferroviária;
- 25.9. Aquisição e instalação de sistema de combate a incêndio;
- 25.10. Aquisição e instalação de subestação;
- 25.11. Obra para o alinhamento do cais contemplando os seguimentos 5, 6 e 7;
- 25.12. Derrocamento do berço denominado "Curva 23" e "armazém frigorífico" para a cota de projeto -15 DHN (cota de dragagem de -15,5m DHN);
- 25.13. Dragagem do berço "curva 23" e "armazém frigorífico" para cota de projeto de -15 DNH (cota de dragagem de -15,5m DHN);
26. A seguir, segue um resumo dos resultados chave do modelo, como receita bruta global, investimentos, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL) com um prazo de 25 anos.

Receita Bruta Global	R\$ 6.040.787 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 1.075.455 k
Investimento Total	R\$ 658.838 k
Despesa Operacional Total	R\$ 1.868.608 k
Movimentação Total (t)	89.804 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 1.417,8 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 6,58
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	14,58%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 245.114 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto **ST553**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

27. Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo **ST553** para a data base 10/2020.
28. A vocação operacional proposta para o terminal mantém aderência com as diretrizes traçadas no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ - 2020) para a região, que consiste na movimentação de granéis sólidos minerais.
29. Ainda no que se refere às características gerais do empreendimento, informa-se que durante o processo de atualização dos estudos, e em todas as suas fases (Elaboração de Estudos, Pré Audiência Pública, Pós Audiência Pública, Pré análise TCU, Pós Análise TCU) sempre são realizadas pesquisas gerais (jurídicas, regulatórias, etc) junto às Autoridades Portuárias, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e demais órgãos competentes, conforme o caso, para identificação de possíveis litígios judiciais ou outras alterações que possam impactar no andamento da licitação.
30. Durante as análises de *Due Diligence* verificou-se no âmbito do Processo TC 018.681/2020-4, foi exarado o Acórdão nº 1063/2021 – TCU – Plenário, de 05/05/2021, pelo qual, entre outras determinações, foi decidido que a SNPTA deverá adotar "as providências necessárias com vistas à prorrogação do Contrato DP/16.2000 de modo que o prazo final coincida com o término do Contrato DP/25.2000".
31. Desse modo, conforme a decisão da Corte de Contas, informa-se que a a modelagem licitatória do **ST553** já levou em consideração esta decisão, cabendo destacar que a realização das fases preparatórias dos processo licitatório do **ST553**, Audiência Pública e posterior análise do Tribunal de Contas da União - TCU, não trazem qualquer afronta a citada decisão, uma vez que essas etapas definem a modelagem da **futura licitação**.

#### IV. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DE OUTORGA E APONTAMENTOS SOBRE A EXCLUSÃO DA GARANTIA DE EXECUÇÃO

32. 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.
33. 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, pois impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.
34. No que se refere a justificativa para a exclusão da garantia de execução da Minuta de Contrato a ser assinado pelo poder concedente e a adjudicatária a ser selecionada no processo em questão passa-se a expor os motivos que sustentam tal opção.
35. Preliminarmente, é de relevo ressaltar que a garantia de execução deixou de ser cláusula essencial nos contratos de arrendamento após alteração da Lei nº 12.815/2013, promovida pela Lei nº 14.047/2020. Tal alteração oriunda do Congresso Nacional teve o condão de diminuir as obrigações dos contratos de arrendamento, não os igualando a um contrato de concessão de porto organizado, onde nesse manteve-se a obrigatoriedade da garantia de execução.
36. Com a alteração legislativa, a única remissão a garantias está calçada no artigo 56, § 3º, da Lei nº. 8.666, de 1993, vejamos:
- "Art. 56. A **critério da autoridade competente**, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.
- § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)
- II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)
- § 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- § 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- § 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.
- § 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens." (grifos nossos)

37. Como está cristalino no texto legal, a exigência de garantia contratual é uma faculdade da autoridade competente, neste caso, do poder concedente que define as diretrizes do procedimento licitatório.
38. Nessa mesma toada orienta o Tribunal de Contas da União<sup>11</sup> - TCU:
- “É facultado à Administração exigir prestação de garantia nas contratações de bens, obras e serviços, de modo a assegurar plena execução do contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público.
- Antes de estabelecer no edital exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, **avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto.**” (grifos nossos).
39. Além de reafirmar o texto legal, o TCU vai além. A exigência de garantia contratual deve ser sopesada pela administração de tal sorte a não “encarecer o objeto”. No caso de licitações portuárias, a exigência de garantia contratual com certeza entra na memória de cálculo dos proponentes e diminui o apetite para um maior valor de outorga, podendo representar uma menor arrecadação com o certame<sup>12</sup>.
40. Então levando em consideração que a principal obrigação do contrato de arrendamento é a realização de investimentos mínimos, uma variável objetiva para definirmos a necessidade ou não de garantia de execução está no montante do investimento a ser realizado.
41. Então, diante de todo o exposto opta o poder concedente por não exigir garantia de execução do futuro adjudicatário da área **ST553**.

## V. JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO - "MAIOR VALOR DE OUTORGA"

42. 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.*
43. 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.
44. 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.
45. 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.).
46. 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.
47. 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.
48. 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).
49. 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

50. 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.
51. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do **ST553** deverá ser pago à Santos Port Authority - SPA nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.
52. 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

53. 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.
54. 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.
55. 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-ppi-f-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.
56. 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.
57. 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.

58. 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.

59. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **ST553**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

#### VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

60. 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.

61. 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.

62. 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 terminal e sua fundamentação

63. 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”

64. 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.

#### VII.3 Composição da receita média unitária

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

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

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

68. A tabela a seguir especifica a cesta de serviço considerada para o terminal **ST553**, contendo as seguintes subatividades para a movimentação e armazenagem de adubos (fertilizantes) e sulfato dissódico:

Nome da cesta de Serviço	Tomador dos serviços (em geral)	Descrição da cesta de serviços (conforme especificado em contrato)
Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos Minerais	Dono da Carga	<p>O Preço da Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos Minerais têm por finalidade remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para atracação e expedição terrestre, armazenagem pelo período mínimo de 20 (vinte) dias, movimentação no armazém e transferência de desembarque dos navios. Inclui as seguintes subatividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades de preparação para início da operação e término da operação a cargo do operador portuário;</li> <li>• Expedição terrestre da carga, conferência de documentos e processamento de informações na saída do Arrendamento;</li> <li>• Pesagens, exceto as requisitadas pelo dono da carga;</li> <li>• Utilização do sistema de correias transportadoras;</li> <li>• Desembarque da carga (a partir do navio);</li> <li>• Atracação;</li> <li>• Armazenagem da carga por período mínimo de 20 (vinte) dias;</li> <li>• Atendimento a eventuais solicitações de Autoridades para inspeção da carga;</li> <li>• Movimentação interna da carga realizada por iniciativa do operador ou motivada por Autoridades durante o período de armazenagem.</li> </ul>

Tabela 02: Cesta de serviços do terminal ST553 carga fertilizantes e sulfatos.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

69. Para estimar a receita média unitária do terminal procedeu-se o levantamento em sítios eletrônicos das tabelas de preços disponibilizadas por terminais de granéis sólidos minerais em operação. O preço médio identificado considerando os serviços de armazenagem e movimentação para o grupo de terminais é de **R\$ 84,08** por tonelada. Neste contexto, ressalta-se que se trata de preços máximos, ou seja, o desconto depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

70. Na média, considera-se desconto de **20%** sobre os preços de balcão, que resulta no preço de **R\$ 67,27** por tonelada. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se o preço com desconto.

71. A tabela a seguir sintetiza as informações coletadas em terminais portuários que movimentam granéis sólidos minerais em outubro/2020.

Empresa	Armazenagem e Movimentação	Média Armazenagem	Média Movimentação	Impostos Incluídos	20% Desco
Copi, Itaqui	24,90	20,70	4,20	24,90	19,92
Fertisanta, Imbituba	56,41	25,57	30,84	56,41	45,13

Serra Morena, Imbituba	53,60	23,46	30,14	53,60	42,88
Hidroviás, Santos	113,00	78,70	34,30	113,00	90,40
Intermarítima, Aratu	58,58		58,58	58,58	46,87
Tiplam, Santos	119,50	22,50	97,00	119,50	95,60
Fospar, Paranaguá	103,00	80,00	23,00	103,00	82,40
Termag, Santos	129,30	96,74	32,56	129,30	103,44
Ponta do Felix, Antonina	98,45	36,57	61,88	98,45	78,76
<b>Média (t)</b>	<b>84,08</b>			<b>84,08</b>	<b>67,27</b>

Tabela 03: Preços de referência para armazenagem e movimentação granel sólido mineral em terminais portuários (em R\$) em outubro/2020.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

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

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. 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.

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

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

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

78. 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

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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

83. 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;

84. 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.

85. 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

86. As projeções de demanda para o terminal foram estruturadas a partir de duas etapas, refletindo dois grandes blocos de avaliação competitiva, denominados análise de demanda macro e análise de demanda micro.

87. 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.

88. Para a demanda micro, busca-se identificar como as cargas destinadas a um determinado Complexo Portuário são distribuídas entre os terminais existentes. Esse cenário corresponde à competição intraportuária.

89. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimar a demanda macro potencial relativa à área de arrendamento **ST553**, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- a) Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2019), atualização da projeção de demanda e carregamento da malha (Ano Base de 2018);
- b) Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);
- c) Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA;
- d) Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ - 2020); e
- e) Estatística Fertilizante - Associação Nacional para difusão de Adubos (ANDA).

90. 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

91. A área denominada **ST553** localiza-se no Complexo Portuário de Santos, composto pelos arrendamentos portuários dentro do Porto Organizado de Santos e pelos Terminais de Uso Privado (TUPs) localizados na zona de influência do porto.

92. As projeções mais recentes e acuradas de movimentação portuária para o Complexo Portuário de Santos constam nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), bem como nas Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e as Estatísticas sobre Fertilizantes da Associação Nacional para difusão de Adubos (ANDA), com as quais são extraídas as previsões de demanda macro relativa aos perfis de cargas compatíveis com o projeto da área de arrendamento **ST553**.

93. A vocação operacional proposta para o **ST553** mantém aderência com as diretrizes traçadas no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ - 2020) para a região, que consistem na movimentação de granéis sólidos minerais, com destaque para **os adubos (fertilizantes) e em menor escala o sulfato dissódico anidro**. Assim, os volumes estimados destes granéis sólidos foram considerados para o dimensionamento da demanda macro do terminal **ST553**.

94. As movimentações de adubos (fertilizantes) no Complexo Portuário de Santos são realizadas na margem direita nos berços públicos da região do Paquetá, Saboó, Outeirinhos e Macuco. Na margem esquerda do canal, nos terminais TERMAG – Terminal Marítimo de Guarujá e TIPLAM – Terminal Integrador Portuário Luiz Antônio Mesquita.

95. A demanda macro de Sal não foi considerada no presente estudo, tendo em vista que a demanda futura de armazenagem e movimentação foi totalmente alocado ao terminal **ST520** recentemente licitado no Porto Organizado de Santos. O terminal **ST520** foi dimensionado com capacidade estática de armazenagem de 50.000 toneladas e 20 giros ao ano correspondendo a uma capacidade dinâmica de 1.000.000 toneladas de armazenagem.

96. Para o terminal **ST553** não foi considerado a demanda de enxofre, tendo em vista questões ambientais bem como as questões que envolvem a interação porto/cidade.

97. A partir da delimitação dos produtos que serão movimentados no terminal **ST553** busca-se, com base nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), nas Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e nos dados históricos sobre a importação de adubos (fertilizantes) disponibilizados pela Associação Nacional para difusão de Adubos (ANDA), identificar a demanda macro total prevista para o horizonte de projeto, com início no ano de 2023 até o ano de 2047. Posteriormente, a demanda macro identificada será segregada entre os participantes de mercado de forma a calcular a demanda micro para o terminal **ST553**.

98. Contudo, verifica-se que as projeções de demanda macro, no cenário tendencial, do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), ano base 2018, estão defasadas visto que a movimentação de fertilizantes no Complexo Portuário de Santos em 2020 atingiu 7,3 milhões de toneladas contra 4,8 milhões de toneladas previstas pelo Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019).

99. Conforme já mencionado, a demanda de adubos (fertilizantes) está diretamente relacionada com o crescimento da produção agropecuária nacional, principalmente, no tocante as importações de fertilizantes visto que a produção nacional de fertilizantes não atende a demanda interna. A tabela a seguir evidencia o crescimento da safra dos principais produtos agrícolas, considerando as Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, ou seja, pelo período de 10 anos.

Produto Agrícola	Participação	Taxa de Crescimento Tendencial	% Ponderada
Grãos	80,08%	2,41%	1,929%
Café	1,02%	2,08%	0,021%
Açúcar	10,07%	2,89%	0,291%
Laranja	5,33%	0,67%	0,036%
Frutas	3,52%	0,21%	0,007%
Total	100,00%		2,28%

Tabela 04 – Taxas de crescimento Ponderado da Produção Agropecuária entre 2019/20 – 2029/30 no Brasil.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

100. Assim, estima-se que as importações de adubos (fertilizantes) no Brasil crescerão a uma taxa anual de **2,28% aa** entre 2020 e 2030, considerando o crescimento ponderado da produção agrícola do país. Para o período entre 2030 e 2047 adotaram-se as taxas de crescimento do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), conforme tabela a seguir.

Taxa de Crescimento Fertilizante Tendencial	
Fertilizantes 2030-2035	1,94%
Fertilizantes 2035-2040	2,00%
Fertilizantes 2040-2045	1,85%
Fertilizantes 2045-2050	1,69%

Tabela 05 – Taxas de crescimento Fertilizantes – Cenário Tendencial.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

101. Em 2019, o Brasil importou **29.511 mil toneladas** de fertilizantes intermediários e **2.247 mil toneladas** de fosfato natural (matéria prima) sendo que o Complexo Portuário de Santos participou com **21,86%** deste total, correspondendo a **6.942 toneladas**. Para 2020, projeta-se a importação de adubos (fertilizantes) e fosfato natural em **32.484 mil toneladas** com participação do Complexo Portuário de Santos em **22,68%** equivalente a **7.367 mil toneladas**.

102. Nesse sentido, estima-se que a demanda macro capturada de fertilizantes e sulfatos pelo Complexo Portuário de Santos será em torno de **23,38%**, correspondendo à participação média entre 2019 e 2020 do total de fertilizantes importados pelo Brasil, **com acréscimo de 5%**.

103. Este acréscimo se deve a melhoria dos sistemas de desembarque aquaviário e da expedição terrestre bem como ao fator de desequilíbrio na relação entre a exportação de granéis vegetais e a importação de fertilizantes entre o Complexo Portuário de Santos e o Complexo Portuário de Paranaguá-Antonina. No período entre 2020 a 1997, as importações de fertilizantes correspondiam a **13,77%** do total das exportações de granéis sólidos vegetais no Complexo Portuário de Santos e **36,53%** no Complexo de Paranaguá-Antonina. Em 2020, a relação foi de **10,76%** no Complexo Portuário de Santos e **39,32%** no Complexo Portuário de Paraguá-Antonina.

104. Após identificar a demanda macro aquaviária no cenário tendencial (base), busca-se a definição dos cenários alternativos de movimentação, denominados cenário otimista e pessimista, os quais são fornecidos pelo Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019).

105. No cenário otimista de demanda macro, considera-se que os adubos (fertilizantes) crescerão a taxa de **2,41% a.a.** durante o período contratual de 25 anos. Essa taxa corresponde às projeções do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA relativo à produção de grãos no Brasil. No cenário pessimista considera-se a taxa de crescimento **1,45% a.a.** do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019) para adubos (fertilizantes).

106. Para estimar a taxa de crescimento da demanda macro de sulfato dissódico, no período entre 2023 a 2047, considerou-se a taxa média ponderada de crescimento dos fertilizantes e do sal do Plano Mestre do Complexo de Santos, no cenário tendencial, equivalente a **1,96% a.a.**, tendo em vista que não há taxa crescimento específica para este produto que é um tipo de sal. Essa taxa de crescimento foi aplicada sobre a movimentação do produto no Porto Organizado de Santos em 2020.

107. Para estabelecer a demanda macro futura de sulfato dissódico, considera-se as projeções do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), sendo **2,20% a.a.** no cenário otimista e **1,68% a.a.** no cenário pessimista.

108. A tabela a seguir consolida as projeções de demanda macro de granéis minerais, especialmente adubos (fertilizantes) e sulfatos, com base nas Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), em diferentes cenários, as quais serão utilizadas para projetar a demanda micro para o terminal **ST553**.

DEMANDA MACRO			
Complexo Portuário de Santos			
Granéis Sólidos Minerais - Cenários (tonelada)			
ANO	Tendencial	Pessimista	Otimista
2023	8.898.404	8.693.842	8.933.759
2024	9.099.153	8.821.317	9.147.379
2025	9.304.437	8.950.665	9.366.110
2026	9.514.360	9.081.914	9.590.074
2027	9.729.028	9.215.092	9.819.396
2028	9.948.546	9.350.227	10.054.206
2029	10.173.026	9.487.347	10.294.633
2030	10.402.578	9.626.483	10.540.814
2031	10.604.939	9.767.664	10.792.884
2032	10.811.237	9.910.919	11.050.986
2033	11.021.547	10.056.280	11.315.264
2034	11.235.949	10.203.778	11.585.866
2035	11.454.521	10.353.444	11.862.943
2036	11.683.091	10.505.309	12.146.649
2037	11.916.222	10.659.408	12.437.145
2038	12.154.006	10.815.771	12.734.592
2039	12.396.534	10.974.433	13.039.156
2040	12.643.902	11.135.427	13.351.009
2041	12.879.258	11.298.789	13.670.324
2042	13.118.996	11.464.552	13.997.281
2043	13.363.198	11.632.753	14.332.062
2044	13.611.946	11.803.426	14.674.855
2045	13.865.326	11.976.609	15.025.851
2046	14.103.182	12.152.339	15.385.248
2047	14.345.126	12.330.653	15.753.245

Tabela 06 – Projeção de movimentação portuária para Adubos (Fertilizantes) e Sulfatos no Complexo Portuário de Santos em diferentes cenários.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

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

109. Para estimar a demanda portuária no terminal **ST553** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário de Santos, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial dos produtos a serem movimentados.

110. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (*marketshare*) para o horizonte contratual, o qual é definido de acordo com a divisão de capacidades (*capacityshare*) do mercado. A ideia central é de que, no médio/longo prazo, haverá convergência entre o *marketshare* e o *capacityshare*.

111. Para estimar a demanda micro faz-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas. Consideram-se em termos de capacidades as infraestruturas de armazenagem, berços de atracação e expedição. Assim, foram definidas as seguintes informações e premissas para cada carga a ser movimentada no terminal **ST553**:

- 111.1. Capacidade efetiva das instalações em operação; e
- 111.2. Capacidade estimada das instalações futuras.

112. No tocante à definição de capacidade das instalações em operação para movimentação de adubos (fertilizantes), parte-se das capacidades estáticas de armazenagem anunciadas e do giro médio de estoque.

113. As operações atuais de adubos (fertilizantes), no Complexo Portuário de Santos, são realizadas nos terminais STS20, TERMAG – Terminal Marítimo de Guarujá, TIPLAM – Terminal Integrador Portuário Luiz Antônio Mesquita e Rodrimar S/A, bem como por meio da descarga direta das embarcações para os

caminhões e armazenado fora do porto organizado. Nesse sentido, o dimensionamento do giro médio de estoque foi realizado em face do histórico de movimentação e armazenagem em terminais com a mesma natureza de carga.

114. Já as operações de sulfato dissódico anidro, em torno de 80%, são realizadas por meio da descarga direta das embarcações para os caminhões e armazenado fora do porto organizado.

115. Assim, utilizaram-se as movimentações históricas de granéis sólidos minerais no Complexo Portuário de Santos referentes aos anos de 2015 a 2020 para estimar o giro médio de estoque a ser aplicado ao terminal **STS53**. A tabela a seguir mostra os dados de movimentação, a capacidade estática instalada e giro observado.

Terminais	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Descarga Direta Fertilizantes/Sulfato</b>	469.950	678.634	1.135.073	1.296.312	1.708.377	2.237.312
<b>STS20</b>						
Capacidade Armazenagem						130.000
Giro de Estoque						<b>20,00</b>
<b>TERMAG</b>	1.160.458	1.821.949	2.032.538	1.744.467	2.617.907	2.580.431
Capacidade Armazenagem	180.000	180.000	180.000	180.000	180.000	180.000
Giro de Estoque	6,45	10,12	11,29	9,69	14,54	<b>14,34</b>
<b>TIPLAM</b>	882.383	1.026.021	835.598	1.472.968	1.900.226	2.118.830
Capacidade Armazenagem	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Giro de Estoque	7,35	8,55	6,96	12,27	15,84	<b>17,66</b>
Melhor Giro c/10% (com arredondamento)						<b>20,0</b>

Tabela 07 – Giro médio de estoque para os terminais de fertilizantes que compõem o Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

116. Observa-se que o terminal **STS20** está em fase pré-operacional tendo iniciado suas atividades em 2020 com uma movimentação de fertilizantes de 627 mil toneladas. O estudo de demanda para este terminal estimou uma capacidade estática de 130.000 toneladas para fertilizantes e 20 giros por ano o que equivale 2.600.000 toneladas de capacidade dinâmica.

117. O giro futuro do terminal **STS53** foi estimado em 20 giros por ano, tendo em vista o melhor giro verificado no terminal TIPLAM em 2020 com 10% de ganho de eficiência e o giro estimado para o terminal **STS20**, bem como a melhoria do fluxo operacional dos terminais de granéis sólidos minerais da margem direita do Complexo Portuário de Santos que ocorrerá em função do projeto de construção de uma pera ferroviária no entorno do terminal **STS53**. Observa-se que os terminais de granéis sólidos minerais da margem esquerda, TIPLAM e TERMAG, são atendidos majoritariamente pelo modal ferroviário.

118. A partir da definição de giro de estoque médio futuro, é possível calcular a capacidade dinâmica de armazenagem das instalações existentes. Para fins de avaliação da capacidade de cada instalação aplicaram-se as limitações de berço, de acordo com dados preliminares do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2018).

119. Em 2020, a descarga direta de fertilizantes, sulfato dissódico e carbonato de sódio (barrilha) foram de **2.237 mil de toneladas** em diversos berços públicos no Porto de Santos. O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos - PDZ/2020 estima uma queda na oferta de berços públicos, visto que a dedicação dos berços aos terminais contíguos possibilitará a modernização e adequação das infraestruturas do cais, ganhando mais eficiência nas operações dos terminais. Nesse sentido, o PDZ/2020 destina as áreas existentes entre o píer da Alamoia e o terminal da BTP (que atualmente não apresentam uso operacional), à realização de operações e atividades multipropósito.

120. Para identificação das capacidades estáticas existentes e as limitações de berços no Complexo foram consultadas: informações do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019); a Autoridade Portuária de Santos; e os Contratos de Arrendamentos e de Adesão (TUP's) celebrados entre a União e empresas privadas.

121. A tabela a seguir identifica a capacidade atual estimada para as instalações portuárias que compõem o mercado de fertilizantes no Complexo Portuário de Santos.

Instalação	Capacidade Estática Atual 2020 (t)	Giro de Estoque Estimado	Capacidade Dinâmica Armazenagem 2020 (t)	Capacidade
STS20	130.000	20	2.600.000	2.600.000
TERMAG	180.000	20	3.600.000	3.600.000
TIPLAM	120.000	20	2.400.000	2.400.000
Descarga Direta (1)			2.237.312	2.237.312
<b>TOTAL</b>	<b>430.000</b>		<b>10.837.312</b>	<b>10.837.312</b>

Notas

(1) Descarga Direta de Fertilizantes e sulfatos

Tabela 08 – Capacidade final das instalações dedicadas à movimentação de fertilizantes e sulfatos no Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

122. Considerando-se a celebração contratual no ano de 2023, com a implantação da capacidade estática dimensionada de 277.947 toneladas realizada por meio das seguintes fases, tendo em vista as diretrizes do Poder Concedente:

122.1. Fase 01: Implantação da Capacidade. Estática Inicial de 80.000 toneladas após 3 anos para obras, regularização de licenças e autorizações da área;

122.2. Fase 02: Implantação Capacidade Estática Complementar de 197.947 toneladas, a partir 2025, sendo 02 anos de obras.

123. Estima-se a que as atividades operacionais do terminal **STS53** terão início a partir do quarto ano (2026), prevendo-se a disponibilização de armazenagem inicial de 80.000 toneladas de capacidade estática e no quinto ano contratual (2027) com capacidade estática plena de 277.947 toneladas, das quais serão destinadas à movimentação de fertilizantes e sulfatos.

124. As tabelas a seguir apresentam a divisão de mercado para o segmento de fertilizantes e sulfatos, calculado por meio da divisão de capacidades (*capacity share*) existentes e planejadas no Complexo Portuário de Santos.

Instalação	Cap Estática 2023 (t)	Giro de Estoque Estimado	Capacidade Final (t)	%	Cap Estática 2024 (t)	Giro de Estoque Estimado	Capacidade Final (t)	%	Cap Estática 2025 (t)	Giro de Estoque Estimado
STS53(1)	0		0	0,0%	0		0	0,0%	0	
STS53(2)	0		0	0,0%	0		0	0,0%	0	
	0		0	0,0%	0		0	0,0%	0	
STS20	130.000	20	2.600.000	23,9%	130.000	20	2.600.000	23,9%	130.000	20
TERMAG	180.000	20	3.600.000	33,0%	180.000	20	3.600.000	33,0%	180.000	20
TIPLAM	120.000	20	2.400.000	22,0%	120.000	20	2.400.000	22,0%	120.000	20
Descarga Direta (3)			2.301.106	21,1%			2.301.106	21,1%		
<b>TOTAL</b>	<b>430.000</b>		<b>10.901.106</b>	<b>100,0%</b>	<b>430.000</b>		<b>10.901.106</b>	<b>100,0%</b>	<b>430.000</b>	

**Notas:**

(1) Fase 1: Implantação Cap. Estática Inicial de 80.000t após 3 anos para obras, regularização de licenças e autorizações da área.

(2) Fase 2: Implantação Cap Estática Complementar de 197.947 t a partir 2025, sendo 02 anos de obras.

(3) Descarga Direta de Fertilizantes e sulfatos

Instalação	Cap Estática 2026 (t)	Giro de Estoque Estimado	Cap Dinâmica Armazenagem 2026 (t)	Capacidade Final (t)	%	Capacidade Estática 2027- 2047 (t)	Giro de Estoque Estimado	Capacidade Dinâmica Armazenagem 2027 - 2047 (t)	Capacidade Dinâmica Final (t)	%
STSS3	80.000	20	1.600.000	1.600.000		80.000	20	1.600.000	1.600.000	
STSS3	0					197.947	20	3.958.938	3.958.938	
Total STSS3	80.000	20	1.600.000	1.600.000	12,8%	277.947	20	5.558.938	5.558.938	35,2%
STS20	130.000	20	2.600.000	2.600.000	20,8%	130.000	20	2.600.000	2.600.000	16,5%
TERMAG	180.000	20	3.600.000	3.600.000	28,8%	180.000	20	3.600.000	3.600.000	22,8%
TIPLAM	120.000	20	2.400.000	2.400.000	19,2%	120.000	20	2.400.000	2.400.000	15,2%
Descarga Direta (1)			2.301.106	2.301.106	18,4%			1.620.701	1.620.701	10,3%
TOTAL	510.000		12.501.106	12.501.106	100,0%	707.947		15.779.639	15.779.639	100,0%

Tabela 09 – Participação de mercado das instalações dedicadas à movimentação de fertilizantes e Sulfatos no Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

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

125. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 12.815, de 05 de junho de 2013.

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

§ 1º As licitações de que trata este artigo poderão ser realizadas na modalidade leilão, conforme regulamento.

126. De outra sorte, tendo em vista que a Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, aplica-se subsidiariamente às licitações de arrendamento de instalação portuária, conforme previsão do art. 66 da Lei Federal nº 12.815, de 05 de junho de 2013, foi previsto que o leilão se dará por meio da apresentação de lances públicos pelas licitantes, durante a sessão pública do leilão.

Art. 66. Aplica-se subsidiariamente às licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária o disposto nas Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 8.666, de 21 de junho de 1993.

127. A apresentação de lances públicos encontra respaldo no art. 17, inciso I da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, favorecendo maior competitividade ao certame e a maior vantagem às ofertas pelo arrendamento das instalações portuárias licitadas.

Art. 17. O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte:

I - no modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;

128. A adoção da modalidade de leilão com apresentação de lances públicos está em linha com os recentes processos de concessão de serviços públicos promovidos pela União, a exemplo do 2º e 3º Estágio de concessões aeroportuárias promovidas pela União.

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

130. No cumprimento das etapas dos leilões, os proponentes deverão apresentar 3 (três) volumes de documentos, quais seja:

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

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

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

133. Importante mencionar, que na fase à viva-voz, as propostas deverão sempre superar a própria proposta anterior e nunca ser de valor idêntico a outra proposta.

134. Em outro ponto, caso ocorra empate das propostas escritas, e não sendo efetuadas as propostas à viva-voz, a classificação será definida através de sorteio promovido pelo diretor da sessão, observado o disposto na legislação concernente.

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

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

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

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

Tabela 10 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

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

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

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

139. Ademais, com base na disposição constante do art. 27 da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, o Leilão prevê fase recursal única que sucede a fase de habilitação do vencedor do Leilão.

Art. 27. Salvo no caso de inversão de fases, o procedimento licitatório terá uma fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor.

140. A medida, também autorizada por meio do art. 14 do Decreto Federal nº 8.033, de 27 de junho de 2013, imprime maior eficiência no curso do processo licitatório, uma vez que concentra em uma única fase a análise de todos os recursos relacionados a fase de classificação e habilitação.

Art. 14. O procedimento licitatório terá fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor, exceto na hipótese de inversão de fases.

141. Da mesma sorte, com a fase recursal única, é reduzido o número de recursos a serem analisados pela Comissão de Licitação, na medida em que tais recursos serão voltados apenas ao proponente vencedor. De outro lado, sob o aspecto dos licitantes, a fase recursal não representa qualquer tipo de cerceamento de defesa, na medida em que, nesta fase, admite-se a apresentação de recursos relacionados a fase de apresentação de proposta e de habilitação.

142. Ainda no tocante ao regime de execução das licitações do PIL-PORTOS, o Poder Concedente optou pela hipótese do inciso V do art. 8º da Lei nº 12.462/2011, denominada “contratação integrada”, a qual prevê a transferência o encargo da elaboração do Projeto Básico e Executivo e a execução das obras e serviços de engenharia.

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:  
V - contratação integrada.

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

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

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

145. 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.

146. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 10/2020.

147. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área **ST553** totaliza **R\$ 481.536,85**.

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

148. 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.

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

150. O valor de remuneração de **R\$ 420.813,47** 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

151. 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.

152. 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.

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

- a) 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;
- b) Revisão e atualização da situação atual da área, tais como: dimensão da área, layout, tipo de carga, acessos, inventário de bens existentes, operação etc.;
- c) 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.;
- d) Avaliação de ativos existentes e situação locacional da área;
- e) 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
- f) Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

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

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017;	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2017);	Planejamento setorial
Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Santos (2020);	Planejamento setorial
Regulamento de Exploração do Porto de Santos-REPS (2014);	Planejamento setorial
Comex Stat – Ministério da Economia (2019)	Planejamento setorial

Tabela 11 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em Portos Organizados.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

#### XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

155. As justificativas para a formulação de parâmetros de desempenho para os terminais do Programa de Arrendamentos, especialmente no que diz respeito às áreas do Bloco I (Portos de Santos e Pará), foram apresentadas 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.

156. O desempenho operacional em terminais aquaviários destinados à movimentação de grânéis sólidos minerais pode ser mensurado pelos seguintes aspectos:

- a) **Consignação Média:** A média desse indicador para fertilizantes é de 18.227 toneladas por navio nos cais de Santos, 28.328 toneladas por navio no cais do Guarujá e para sulfatos são de 17.258 toneladas. Nota-se que de 2013 a 2020 a consignação média dos fertilizantes aumentou 23,5% no lado de Santos e 56,6% no lado do Guarujá, Já para o sulfato houve um aumento de 93,7% no mesmo período.
- b) **Taxa de Ocupação de Berço:** Partindo da premissa que os berços dos armazéns 22/23 formam um único berço e de utilização aceitável de berços únicos de 60% de ocupação, a média histórica observada encontra-se fortemente acima deste valor. Combinados, os berços 22/23 possuem uma taxa média de ocupação de 72,96%, criando longas filas de navios a serem atendidos.
- c) **Prancha Média:** As médias observadas entre 2013 e 2020 para os fertilizantes são de 219 toneladas por hora no caso da Prancha Média Operacional e de 201 toneladas por hora na Prancha Média Geral no cais público de Santos, e 376 toneladas por hora de Prancha Média Operacional e 355 toneladas por hora na Prancha Média Geral no cais público do Guarujá. No mesmo período observamos que os sulfatos obtiveram uma média de 216 toneladas para Prancha Média Operacional e 194 toneladas para Prancha Média Geral.
- 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 de espera foi calculada em 66,47% para o berço 22 e 203,77% para o berço 23.

#### XV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

##### XV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

157. Para os estudos do Programa de Arrendamentos Portuários optou-se por considerar, como forma de pagamento pela exploração do terminal, parcelas variáveis e parcelas mensais fixas com valores pré-definidos no EVTEA.

158. A definição dos percentuais entre as parcelas fixas e variáveis foi definida por diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, buscando adequar os parâmetros de pagamentos pela exploração da área aos movimentos sazonais observados na economia brasileira.

159. 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

160. 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).

161. 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.

162. 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.

163. 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.

164. 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.

165. 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.

166. 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.

167. 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.

168. 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.

169. 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.

170. 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.

171. 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

172. 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.

173. 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;

174. 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.

175. 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.

176. 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.

177. 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".

178. 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".

179. 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.

180. 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.

181. 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.

182. 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.

183. 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".

184. 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

185. O indicador de quantidade de carga movimentada por meio aquaviário, denominado Movimentação Mínima Exigida – MME tem por objetivo criar mecanismos de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e o arrendatário, utilizando-se de métrica pré-definida.

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

187. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **ST553**, utilizou-se a movimentação histórica observada na importação de adubos (fertilizantes) e sulfato dissódico no sistema *ComexStat* do ano de 2000 a 2019 no Complexo Portuário de Santos.

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

189. No caso do arrendamento **ST553**, o *alpha* foi baseado no histórico de movimentação anual nacional de nitrato de amônia, fosfato de cálcio e sulfato dissódico, considerando as participações de cada produto no Complexo de Portuário de Santos.

190. Para a área de arrendamento **ST553**, chega-se à banda de variação  $\alpha$  (alpha) ponderada no valor de **35,66%** para granéis sólidos minerais, conforme dados expostos nas tabelas a seguir.

Alpha Ponderado/2019	%	Alpha	Total
Participação Sulfatos	9,2%	35,57%	3,27%
Participação Fertilizantes Fosfatados	13,2%	26,01%	3,43%
Participação Fertilizantes Nitratos	77,6%	37,31%	28,96%
Total	100%		35,66%

Tabela 12:  $\alpha$  (alpha) ponderado para a área **ST553**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

191. 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 **ST553** está exposta na tabela a seguir.

Granel Sólido Mineral ST553		
Ano	Micro Demanda (Tendencial) (t)	MME $\alpha$ (alpha) (t)
2023	0	0
2024	0	0
2025	0	0
2026	1.217.730	783.497
2027	3.427.395	2.205.211
2028	3.504.729	2.254.968
2029	3.583.809	2.305.849
2030	3.664.678	2.357.880
2031	3.735.966	2.403.748
2032	3.808.642	2.450.508
2033	3.882.731	2.498.178
2034	3.958.262	2.546.775
2035	4.035.262	2.596.317
2036	4.115.784	2.648.125
2037	4.197.912	2.700.967
2038	4.281.680	2.754.864
2039	4.367.119	2.809.836
2040	4.454.263	2.865.906
2041	4.537.176	2.919.252
2042	4.621.632	2.973.592
2043	4.707.661	3.028.943
2044	4.795.291	3.085.325
2045	4.884.554	3.142.757

2046	4.968.347	3.196.670
2047	5.053.580	3.251.510
<b>Redutor (alpha)</b>		<b>35,66%</b>

Tabela 13 – Movimentação Mínima Exigida para a área ST553.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

#### XIX. AJUSTES EM RELAÇÃO AS CLÁUSULAS DE SEGURO

192. No que se refere à **Cláusula 17.2**, entende-se necessário a exclusão da obrigação de se contratar cláusulas de renúncia aos direitos de sub-rogação em face do Poder Concedente, seus representantes, os financiadores, e seus sucessores das apólices a serem contratadas. Nas apólices relacionadas à execução de obras, a inclusão dessas cláusulas não teria efeito prático, pois tanto o Poder Concedente quanto os financiadores já seriam cossegurados nessas apólices.

193. A renúncia da seguradora a tais direitos de sub-rogação nos demais seguros torna sua contratação menos ofertada e significativamente mais cara, praticamente caracterizando o seguro como um seguro fora de condições comuns de mercado, colocando em risco a possibilidade de a arrendatária cumprir a obrigação, ou, eventualmente, permitindo-a fazê-lo apenas em condições comerciais mais caras.

194. Verifica-se que o co-seguro representa uma divisão de um risco segurado entre várias Seguradoras, cada uma das quais se responsabilizando por uma quota-parte determinada do valor total do seguro. Uma delas, indicada na apólice e denominada Seguradora, assume a responsabilidade de administrar o contrato, e representar todas as demais no relacionamento com o segurado, inclusive em caso de sinistro.

195. Pelo pagamento da indenização, cujo recibo vale como instrumento de cessão, a Seguradora fica sub-rogada em todos os direitos do segurado contra aqueles que por ato, fato ou omissão tenham causado os prejuízos indenizados ou que para eles tenham concorrido.

196. Ou seja, caso o prejuízo sofrido pelo segurado tenha sido decorrente de ato doloso (intencional) ou culposo (involuntário, caracterizado pela negligência, imprudência ou imperícia) de um terceiro, a seguradora, após pagamento da indenização, sub-roga-se (toma o lugar) no direito dele (segurado), podendo ingressar na justiça com uma ação de regresso, ou seja, pleitear na justiça, contra o causador do prejuízo (terceiro), o ressarcimento da indenização paga ao segurado.

197. Dessa forma, entende que a cláusula 17.2 da minuta de Contrato de Arrendamento deve ser revista com a previsão de estabelecer cláusula de cosseguro em face do Poder Concedente conforme sugestão abaixo:

17.2 Todas as apólices de seguros a serem contratados pela Arrendatária deverão estabelecer cláusula elencando o Poder Concedente, seus representantes, os financiadores, e seus sucessores, como cossegurados bem como deverão estipular que não terão cláusulas canceladas ou alteradas sem a anuência do Poder Concedente.

198. No que se refere a **Cláusula 17.4.1**, entende-se que a mesma deve suprimir a inclusão do "Erro de Projeto" uma vez que entende-se que esse tipo de cobertura está previsto no item "J" da cláusula citada *in verbis* "A critério da Arrendatária, outras coberturas adicionais disponíveis na modalidade de Riscos de Engenharia poderão ser incluídas."

199. A razão para retirar da modelagem contratual o risco de erro de projeto da lista de coberturas adicionais obrigatórias deve-se à característica intrínseca do tipo de risco, cujo gerenciamento é único e exclusivo da empresa outorgada, diferentemente dos demais riscos elencados, os quais cobrem eventos imprevisíveis.

200. Além disso, a mera exigência de seguro de risco de projeto não garante, por exemplo, que as obras serão entregues no prazo determinado, ou mesmo dentro do escopo aprovado pelo poder concedente no âmbito do Plano Básico de Implantação – PBI.

201. É preciso destacar que na ocorrência de erro de projeto a cobertura do seguro não gera externalidades positivas à terceiros ou ao serviço portuário, trazendo como único benefício um ressarcimento à própria empresa contratante pela ocorrência de seu erro de projeto.

202. Portanto, considerando que a elaboração de projeto é gerenciada pela própria arrendatária, e não sendo um evento de caráter imprevisível, possível de ser devidamente mitigado, entende-se que a contratação de cobertura de adicional de erro de projeto deve ficar a cargo da própria empresa contratante, não sendo razoável o poder concedente exigi-la de forma obrigatória.

203. No que se refere a **Cláusula 17.4.2** e **17.5.2**, entende-se como razoável a exclusão do termo "e Cruzada" no caput, a mudança se deve em razão da regulamentação de plano básico não mencionar a modalidade "cruzada", conforme CIRCULAR SUSEP Nº 437, DE 14 DE JUNHO DE 2012, a qual *estabelece as regras básicas para a comercialização do Seguro de Responsabilidade Civil Geral, e disponibiliza, no endereço eletrônico da Susep, as condições contratuais do Plano Padronizado deste seguro*". (<https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/10271>).

204. Ou seja, o seguro na modalidade Responsabilidade Civil Geral e Cruzada não é padronizado pela SUSEP, o que gera uma oferta incerta ao mercado, pois cabe exclusivamente às seguradoras ofertarem esse tipo de seguro, de acordo com sua estratégia de mercado, cabendo sempre aprovação prévia pela SUPEP dos planos comercializados que ultrapassa o plano básico.

205. No mesmo sentido, observa-se nas minutas de contratos de licitações de outros setores logísticos regulados, notadamente o terrestre e o aeroviário, que a menção ao termo "cruzada" não é mais utilizado, desde a alteração normativa realizada pela SUSEP em 2012.

206. Portanto entende-se que a terminologia correta da modalidade deve ser "Responsabilidade Civil Geral", excluindo-se o termo "e Cruzada" das minutas, na **CLÁUSULA 17.4.2** e na **CLÁUSULA 17.5.2**.

207. Ainda no âmbito da **Cláusula 17.4.2**, verifica-se a necessidade de exclusão da alínea "a", que elenca a cobertura adicional obrigatória para "Danos materiais causados às Propriedades Circunvizinhas", uma vez que esta cobertura já prevista na alínea "b" da cláusula 17.4.1.

208. Portanto, trata-se de um aprimoramento necessário para desonerar os dispêndios de contratação de seguros, trazendo racionalidade e economia na modelagem contratual.

209. Por fim, em relação a **Cláusula 17.5.1**, entende-se como necessária a inclusão do termo "na modalidade Riscos Nomeados e Operacionais" na cláusula 17.5.1, em razão de adequação redacional, mantendo a mesma lógica das demais cláusulas que versam sobre seguros, abordando, primeiramente, a MODALIDADE e depois a(s) cobertura(s).

210. Nesse sentido, a recente RESOLUÇÃO CNSP Nº 407, DE 29 DE MARÇO DE 2021, que *dispõe sobre os princípios e as características gerais para a elaboração e a comercialização de contratos de seguros de danos para cobertura de grandes riscos*", possui capítulo específico para tal modalidade.

211. Cabe destacar que a inclusão do termo não altera o conteúdo da cláusula, apenas adequa a redação para melhorar seu entendimento, alinhando-a aos termos da regulamentação setorial.

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

212. 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).

#### XXI. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

213. 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.

214. 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.

215. A área denominada **ST553**, destinada a um futuro arrendamento está localizada na margem direita de navegação, região de Outeirinhos, no Complexo Portuário de Santos, sob jurisdição da Santos Port Authority, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

216. O Terminal dispõe de estruturas operantes, é considerado *brownfield*, onde a princípio foi projetado para movimentação e armazenamento de contêineres cheios e vazios. A instalação compreende duas áreas distintas, sendo uma área adjacente ao cais (23.563m<sup>2</sup>) e outra na retroárea (64.188 m<sup>2</sup>) perfazendo uma área total de **87.981 m<sup>2</sup>**.

217. Conforme informações prestadas pela autoridade portuária, no terminal, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e o fornecimento de energia elétrica são feitos pela CODESP, sendo o fornecimento de energia elétrica por meio da Companhia Piratininga de Força e Luz – CPFL Piratininga e a Hidrelétrica de Itatinga.

218. De acordo com os estudos de engenharia realizados, a atividade do Terminal **ST553** será de movimentação de granéis sólidos minerais, porém com algumas adequações estruturais e de equipamentos, de forma a viabilizar o incremento da capacidade de armazenamento e movimentação.

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

Documentação	Emissor	Objeto	Emissão	Validade
Licença de Operação Nº 1382/2017	IBAMA	Licença de Operação: Objeto: Regularização Ambiental do Porto Organizado de Santos compreendendo as instalações portuárias terrestres.	26/04/2017	26/04/2022
Licença de Operação nº 18001522	CETESB	Licença de Operação - LO, para produtos químicos, depósito e/ou comércio atacadista em nome da Marimex  Despachos Transportes e Serviços LTDA.	02/09/2010	02/09/2014
Licença de Operação nº 18002285	CETESB	Licença de Operação - LO, para Operação portuária em nome da Marimex Despachos Transportes e Serviços LTDA.	22/10/2014	22/10/2018
Licença de Operação nº 18002417	CETESB	Licença de Operação - LO, para armazéns gerais da Companhia Bandeirantes de Armazéns Gerais	11/08/2015	11/08/2019
Licença de Instalação nº 871/2012	IBAMA	Licença de Instalação - LI, para as obras de instalação do projeto de Alinhamento de Cais no Porto Organizado de Santos (PAC COPA).	12/07/2012	12/07/2016*

\* Solicitação de prorrogação por meio do ofício SUMAS-GD/352.2016

Tabela 14 – Documentação avaliada referente à área **ST553**.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

#### XXI.1. Identificação de passivos ambientais

220. 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.

221. 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.

222. Verificou-se que, apesar da área de estudo não apresentar indícios ou evidências de contaminação nem manejar substâncias causadoras de danos ou riscos à saúde humana, por estar na área adjacente ao **ST520**, a qual apresentou evidências de concentrações de metais dissolvidos acima dos Valores de Intervenção CETESB, a área do **ST553** foi classificada como **Área Potencialmente Contaminada (AP)**.

#### XXI.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

223. 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.

## XXII. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

224. 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.

225. 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.”

226. 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”.

227. 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.

## XXIII. DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

228. 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”.

## XXIV. CONCLUSÃO

229. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **ST553** 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.

230. 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 Santos Port Authority - SPA seja oficiada quanto ao conteúdo deste Ato Justificatório em conjunto com o EVTEA (SEI nº 4279085).

231. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

**DISNEY BARROCA NETO**

Coordenador-Geral Modelagens de Arrendamentos Portuários

[1] Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 739.

[2] As licitações de arrendamento não têm caráter arrecadatório, vide a exigência de valor mínimo de outorga de R\$1,00 (um e real). Mas não há como desconsiderar o impacto da exigência da garantia de execução do possível lance a ser apresentado pelo proponentes.



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto**, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários, em 01/07/2021, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4279091** e o código CRC **485439DA**.



Referência: Processo nº 50000.020426/2020-18



SEI nº 4279091