



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
DEPARTAMENTO DE NOVAS OUTORGAS E POLÍTICAS REGULATÓRIAS PORTUÁRIAS
COORDENAÇÃO-GERAL DE MODELAGEM

NOTA TÉCNICA Nº 45/2026/CGMO-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR

Brasília, 04 de maio de 2026.

PROCESSO Nº 50020.001471/2024-51

INTERESSADO: EMPRESA MARAENHESE DE ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA - EMAP, SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS - SNP, AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ

ASSUNTO: ATO JUSTIFICATÓRIO REFERENTE À MODELAGEM DE PROJETO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL; LICITAÇÃO DE INSTALAÇÃO PORTUÁRIA DESTINADA À MOVIMENTAÇÃO E ARMAZENAGEM DE GRANÉIS SÓLIDOS MINERAIS, ESPECIALMENTE FERTILIZANTES, EM ÁREA LOCALIZADA NO PORTO ORGANIZADO DO ITAQUI/MA, DENOMINADA IQI16.

SUMÁRIO

[1. OBJETIVO](#)

[2. INTRODUÇÃO](#)

[3. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO](#)

[4. APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS AOS CERTAMES DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS \(LEI Nº 14.133/2021\)](#)

[5. JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO - "MAIOR VALOR DE OUTORGA"](#)

[6. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DA OUTORGA](#)

[7. PAGAMENTO DO VALOR DA OUTORGA](#)

[8. VALOR DE RESSARCIMENTO DA EMPRESA AUTORIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE PARA A LICITAÇÃO](#)

[9. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO](#)

[10. DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEA'S DE MODELOS QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E INTRAPORTOS](#)

[11. ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO SETOR PORTUÁRIO](#)

[12. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CENÁRIOS COMPETITIVOS](#)

[13. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MACRO E COMPETIÇÃO](#)

[14. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MICRO E COMPETIÇÃO](#)

[15. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS](#)

[16. JUSTIFICAÇÃO DOS PREÇOS E TARIFAS UTILIZADOS NO TERMINAL E SUA FUNDAMENTAÇÃO](#)

[17. JUSTIFICATIVA EM RELAÇÃO AO NÃO ESTABELECIMENTO DE "PREÇO TETO"](#)

[18. PARÂMETROS DE DESEMPENHO](#)

[19. DEFINIÇÃO DO ALPHA PARA CÁLCULO DA MOVIMENTAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA - MME DO TERMINAL](#)

[20. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO](#)

[21. DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 9,92%](#)

[22. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E ABERTURA DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO – SPE](#)

[23. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS](#)

[24. JUSTIFICATIVA PARA NÃO EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE EXECUÇÃO](#)

[25. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL](#)

[26. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS](#)

[27. DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS](#)

[28. CONCLUSÃO](#)

1. OBJETIVO

1.1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo fornecer as informações necessárias à abertura da licitação de área vinculada à Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, denominada **IQI16**, destinada à movimentação e armazenagem de granel sólido mineral, especialmente fertilizantes, no âmbito do planejamento do Governo Federal.

2. INTRODUÇÃO

2.1. 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, devendo ter, por finalidade, a eficiente alocação de recursos, com vistas à realização do interesse público.

2.2. 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.

2.3. 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 n.º 12.815/2013, resultante do projeto de lei de conversão da Medida Provisória n.º 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 n.º 10.233, de 5 de junho de 2001 e n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, e revoga as Leis n.º 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e n.º 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)

2.4. No cerne do atual arcabouço jurídico está a instituição de medidas, com vistas a assegurar a realização dos investimentos em infraestrutura portuária necessários para garantir a expansão da capacidade, para fazer frente ao crescimento do setor. Nesse sentido, existem três mecanismos para implementação das políticas públicas estabelecidas pelo governo, a saber: i) novos Arrendamentos, mediante a realização de procedimentos licitatórios; ii) implantação de novas instalações privadas e ampliação dos empreendimentos já existentes; e iii) prorrogações antecipadas de Contratos de Arrendamentos vigentes.

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

2.6. 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 de dezembro de 2012](#) (posteriormente convertida na [Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013](#)), e pelas [Portaria SEP/PR nº 15, de 15 de fevereiro de 2013](#), e [Portaria SEP/PR nº 38, de 14 de março de 2013](#).

2.7. Assim, o Governo Federal definiu os empreendimentos dentro dos Portos Organizados passíveis de serem licitados, incluindo áreas desocupadas (*greenfields*), Contratos de Arrendamentos vencidos e, num primeiro momento, Contratos de Arrendamentos a vencer até 2017.

2.8. As justificativas das diretrizes e atos praticados pelo Poder Concedente e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) para a definição de modelagem dos arrendamentos se deram por meio dos seguintes atos:

2.8.1. [Portaria SEP/PR nº 15, de 15 de fevereiro de 2013](#) – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional;

2.8.2. [Portaria SEP/PR nº 38, de 14 de março de 2013](#) – Divulgação de chamamento para empresas interessadas na elaboração de estudos para 159 áreas, com definição da modelagem a ser utilizada;

2.8.3. [Portaria Conjunta SEP/PR-ANTAQ nº 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 nº 38/2013;

2.8.4. Ofício nº 178/2013-DG, de 11 de outubro de 2013 – Apresentação dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), bem como as minutas de Edital e Contrato referentes ao primeiro bloco aprovados por meio da [Resolução ANTAQ nº 3.094 de 11 de outubro de 2013](#), e encaminhamento ao Tribunal de Contas da União (TCU). O Ofício nº 178/2013 foi complementado posteriormente pelos Ofícios nº 38/2013-GAB, de 16 de outubro de 2013, e nº 39/2013-GAB, de 17 de outubro de 2013;

2.8.5. Ofício nº 39/2013-GAB, de 2013 – Encaminhamento ao Tribunal de Contas da União das notas técnicas finais da Comissão Mista sobre análise feita após as Audiências Públicas nº 3 e nº 4/2013;

2.8.6. Acórdão nº 1.077/2015 TCU-Plenário, de 06 de maio de 2015 – Autorização das licitações do Bloco 1 do Programa de Arrendamento Portuário (PAP);

2.8.7. Acórdão nº 2.413/2015 TCU-Plenário, de 30 de setembro de 2015 – Aprovação Final pelo TCU da licitação de 8 áreas pelo critério de Maior Valor de Outorga; e

2.8.8. [Resolução ANTAQ nº 85, de 22 de agosto de 2022](#) – Estabelece procedimentos para a elaboração e análise de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Arrendamento de áreas e instalações portuárias nos portos organizados.

2.9. Desde 2015 até o presente momento, já foram licitadas aproximadamente 60 áreas, distribuídas em todos os Portos Organizados da União, o que demonstra o alcance da maturidade do PAP, com a consequente confiança do mercado, incluindo todos os órgãos e empresas que atuam no setor portuário. Além disso, até 2026, tem-se a expectativa de licitar mais 35 áreas.

2.10. Com a experiência adquirida nos últimos 9 anos do PAP, e a necessidade premente de desenvolvimento do setor portuário, para que o país possa alcançar o desenvolvimento desejado, este Ministério entende que será possível superar todos desafios, com o empenho da Secretaria Nacional de Portos (SNP), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), do Tribunal de Contas da União (TCU), das Autoridades Portuárias, da Bolsa de Valores (B3), e das empresas interessadas em explorar os terminais portuários.

- 2.11. Nesse sentido, o Labtrans/UFSC promoveu as ações necessárias de modo que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) analisado por este Ato Justificatório representasse cabalmente a política pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasarão o procedimento licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, que tomará como base o Plano Básico de Implantação (PBI), aprovado pelo Poder Concedente, e o Projeto Executivo, aprovado pela Autoridade Portuária.
- 2.12. Desse modo, 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.
- 2.13. 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 constante nos estudos meramente referencial.
- 2.14. A partir desse formato, os interessados têm 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 poderá incentivar sua participação no certame.
- 2.15. Com o fito de prover maiores informações aos interessados na área, a fim de que suas propostas sejam as mais aderentes à realidade, na Seção do Edital que trata da Visita Técnica, deve ser incluída a possibilidade de realização de estudos e observações mais criteriosas.

HISTÓRICO

- 2.16. Objetivando a elaboração da modelagem da área **IQI16**, o LabTrans/UFSC foi instado por meio do OFÍCIO Nº 135/2024/DNOP-SNPTA-MPOR (SEI nº 8165721), de 19 de março de 2024, tendo sido encaminhado um estudo doado por empresa privada.
- 2.17. Nesse sentido, o LabTrans/UFSC elaborou o estudo de modo que representasse a política pública voltada ao setor portuário.
- 2.18. Em sequência, o EVTEA da área em questão e os documentos jurídicos (Edital e Minuta de Contrato) elaborados pela ANTAQ foram disponibilizados através da [Audiência Pública nº 17/2024-ANTAQ](#), que teve por objetivo obter subsídios da sociedade para aprimoramento dos referidos documentos técnicos e jurídicos. As consulta e audiência públicas ocorreram entre os meses de novembro de 2024 e janeiro de 2025.
- 2.19. O LabTrans/UFSC incorporou as contribuições acatadas no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, tendo apresentado, por meio do Ofício nº 022/2025/LabTrans/TED 001-SNPTA-2023 (SEI nº 9470823), a versão do documento em sua revisão 1 (SEI nº 9471077).
- 2.20. Após a entrega da versão 1, houve ajustes, compreendendo a correção da poligonal da área IQI16, atendendo à solicitação da Autoridade Portuária em virtude da identificação de uma subestação externa à área de arrendamento, e a inclusão da análise de competição intraportuária considerando o adensamento da área da COPISI, resultando na presente revisão 2. Assim, o LabTrans/UFSC encaminhou, por meio do Ofício nº 043/2025/LabTrans/TED 001-SNPTA-2023 (SEI nº 9729024) o EVTEA em sua revisão 2 (SEI nº 9729106), o qual está apto para seguir para a próxima fase processual, de análise do Tribunal de Contas da União (TCU).
- 2.21. Em seguida, a diretoria colegiada da ANTAQ, por meio do Acórdão nº 298-2025-ANTAQ (SEI nº 9773325), tomou conhecimento das contribuições deferidas e indeferidas pela Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ (CPLA) sobre a licitação da área IQI16, e determinou que empresas já atuantes nesse mercado só vencerão se não houver outras propostas válidas. Além disso, estabeleceu que a autoridade portuária priorize a estrutura de atracação para a movimentação de carga do arrendamento IQI16, e encaminhou o processo à CPLA para atualização das minutas de edital e contrato, para encaminhamento ao Ministério de Portos e Aeroportos e, posteriormente, ao Tribunal de Contas da União.
- 2.22. A Secretaria Nacional de Portos em 28/05/2025 enviou através do Despacho Decisório nº 21/2025/SNP-MPOR (SEI nº 9795817) o EVTEA rev2. (SEI nº 9795817), minuta do edital (SEI nº 9795806) e minuta de contrato (SEI nº 9788939) para avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU).
- 2.23. Após várias solicitações de esclarecimentos por parte do TCU e atendidas por este setorial, foi emitido o acórdão 930/2026 - TCU Plenária (SEI nº 11177823) em que o órgão expediu determinações e/ou recomendações a essa Secretaria.
- 2.24. Em 30/04/2026 a LABTRANS oficializou (SEI nº 11204665) a entrega do EVTEA da área IQI16 denominado EVTEA IQI 16 - V2 (SEI nº 11204675) e que já contempla as orientações exaradas pelo TCU em seu acórdão (SEI nº 11177823).

3. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

- 3.1. A área a que se refere esse Ato Justificatório, denominada **IQI16**, está localizada dentro da poligonal do Porto Organizado do Itaqui/MA, sob a competência da Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP.
- 3.2. O Porto Organizado do Itaqui está situado na Baía de São Marcos, no município de São Luís/MA, e tem considerável proximidade com os mercados norte-americano e europeu.
- 3.3. Com a finalidade de movimentar e armazenar grãos sólidos minerais, especialmente fertilizantes, o **IQI16** tem dimensão total de 21.764,721 m² e a sua delimitação é mostrada na figura abaixo:

Figura 1 - Delimitação da área de arrendamento IQI16.

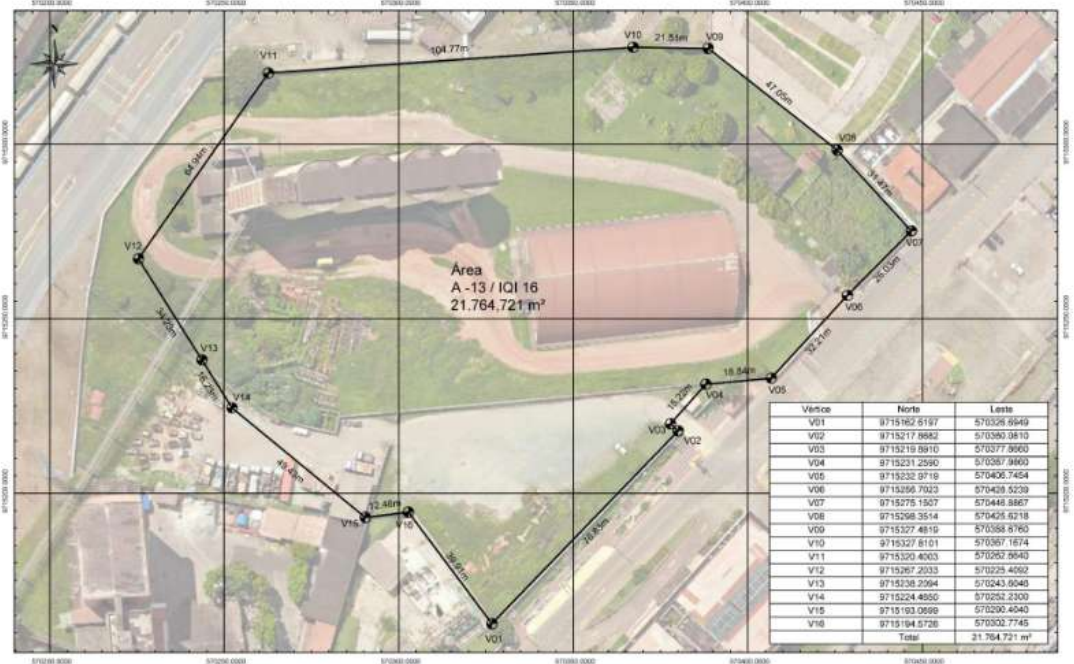
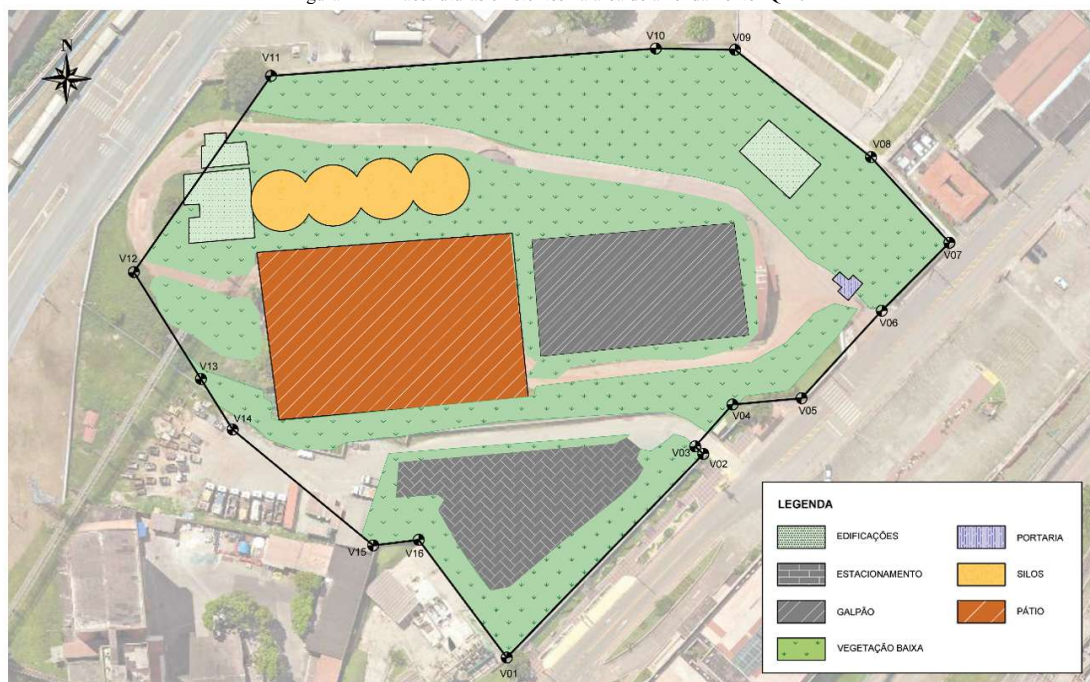


Figura 2 – Infraestruturas existentes na área de arrendamento IQI16



Fonte: LABTRANS (2024)

3.4. A área é caracterizada como *brownfield*, com estruturas antigas a serem demolidas, anteriormente exploradas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cujas atividades consistiam na movimentação e no armazenamento de arroz, com instalações que atualmente apresentam dificuldades logísticas e necessidade de investimentos em infraestrutura. Com isso, foi averiguada a necessidade de um empreendimento novo, com a demolição das estruturas previamente utilizadas pela Conab e com a construção de um terminal remodelado e dentro dos padrões necessários à adequada operação e ao retorno financeiro ao futuro arrendatário.

3.5. A área total que foi utilizada pela Conab difere da atual poligonal do arrendamento **IQI16** devido à necessidade de compatibilização com outros projetos apresentados pela EMAP, especificamente no que se refere à futura ampliação da Portaria de Acesso Norte (PAN) e à destinação de uma área para a Receita Federal.

3.6. O futuro arrendatário arcará com os custos de demolição da estrutura atual que, devido à sua obsolescência e à sua configuração, não são adequadas para as operações demandadas para um terminal de fertilizantes. Além disso, devem ser realizados, no mínimo, os seguintes investimentos:

- Demolição de infraestruturas comprometidas, como galpão, silos, edificação sobre os silos e torre de serviço;
- Guindaste e moega portuária que atendam à prancha efetiva de 300 t/h;
- Estrutura de armazenagem com capacidade estática mínima de 70 mil toneladas;
- Sistema de recepção e expedição de carga com capacidade efetiva de 300 t/h;
- Portarias para controle de entrada e de saída do terminal e integração com sistemas de controle de acesso da Autoridade Portuária;
- Cercamento da área alfandegada com separação da área administrativa não alfandegada
- Áreas de estacionamento e vias de circulação com capacidade de acomodar, em caso de interrupção das operações, ao menos seis caminhões no sentido da recepção e dez caminhões no sentido da expedição;
- Balanças rodoviárias;
- Moega para recepção rodoviária com supressor de pó; e
- Tulha para expedição rodoviária com supressor de pó.

3.7. A área de arrendamento **IQI16** utilizará a faixa de cais entre os berços 99 e 103 para atender à operação de desembarque de fertilizantes. Os berços nessa faixa contam com 223 m a 320 m de comprimento, 12 m a 15 m de profundidade, e 11,5 m a 14,5 m de calado máximo autorizado.

3.8. Importante destacar que, em cumprimento à determinação do Acórdão nº 298-2025-ANTAQ (SEI nº 9773325), foi incluído na minuta de contrato (SEI nº 9788939) o item 2.2 que estabeleceu a **priorização da estrutura de atracação** para a movimentação de carga do arrendamento **IQI16**.

2.2 Para a realização das **Atividades**, a arrendatária terá prioridade de atracação na modalidade de atracação Preferencial, observada a norma para atracação e desatracação de navios no Porto Organizado de Itaquí, estabelecida conforme o Regulamento de Exploração do Porto – REP.

3.9. Ressalta-se que o futuro arrendatário possui liberdade para implementar as soluções de engenharia que julgar pertinentes, observadas as capacidades, níveis de serviço projetados e demais obrigações do Edital e Contrato.

3.10. A seguir, é fornecido um resumo dos resultados chave do modelo como receita bruta global, CAPEX total, valores de remuneração mensal fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL).

Tabela 1 - Resultados gerais da modelagem.

RESULTADOS GERAIS	
Movimentação total (t)	21.168.000
Preço (R\$/t)	R\$ 83,20
Receita bruta global	R\$ 1.761.177.600,00
CAPEX total	R\$ 147.012.588,80
OPEX total	R\$ 996.914.976,18
Fluxo de caixa global do projeto	R\$ 242.115.137,67
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (SEM VALORES DE ARRENDAMENTO)	
TIR	10,51%
VPL do projeto (R\$)	R\$ 5.605.500,00
RETORNO NÃO ALAVANCADO DO PROJETO (COM VALOR DE ARRENDAMENTO)	
TIR	9,92%
VPL (R\$)	R\$ -
VALORES DE ARRENDAMENTO	
Arrendamento global	R\$ 22.389.039,28
Valor de remuneração mensal fixo	R\$ 32.812,36
Valor de remuneração mensal variável (R\$/t)	R\$ 0,59
Valor de remuneração mensal médio	R\$ 74.630,13

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

3.11. Ressalta-se que o prazo contratual previsto para a área de arrendamento é de 25 (vinte e cinco) anos, sendo 2 (dois) anos pré-operacionais e 23 (vinte e três) anos de operação. O prazo foi determinado de forma que comportasse de maneira adequada a realização e amortização dos investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para a outorga fixa.

3.12. Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, o estudo **IQI16** foi elaborado com a data-base janeiro/2024, devendo haver atualização do valor de remuneração quando da celebração do Contrato de Arrendamento.

Ainda no que se refere às características gerais do empreendimento, informa-se que durante todas as fases do processo de licitatório (elaboração, pré audiência pública, pós audiência pública, pré análise TCU, pós análise do TCU), serão realizadas pesquisas gerais (jurídicas, regulatórias, etc) junto à Autoridade Portuária, 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.

4. APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS AOS CERTAMES DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS (LEI Nº 14.133/2021)

4.1. A partir de janeiro de 2024, as licitações e contratações públicas passaram a ser regidas pela nova Lei de Licitações e Contratos, [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), portanto, faz-se imperioso tecer algumas considerações a respeito da mudança legislativa para os procedimentos licitatórios de instalações portuárias públicas.

4.2. Primeiramente, cabe esclarecer que a modalidade de licitação adotada para os arrendamentos no setor segue sendo a do Leilão, conforme expressamente autorizado pelo §1º do art. 6º da [Lei nº 12.815, de 2013](#), não alterado pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

"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."

4.3. Contudo, a novel legislação revogou a [Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), que instituía o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), e cuja aplicação subsidiária era permitida às licitações do setor portuário, conforme art. 66 da citada Lei de Portos

"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."

4.4. No entanto, apesar da revogação, os procedimentos antes previstos na lei do RDC, de grande importância para os certames licitatórios de arrendamento, foram incluídos na [Lei nº 14.133, de 2021](#), inclusive o que previa como modo de disputa a apresentação de lances públicos, prática favorável aos resultados dos projetos de concessão portuária.

4.5. A fim de facilitar a visualização, segue quadro comparativo:

Quadro 1 - Comparativo entre a Lei nº 12.462, de 2011 e a Lei nº 14.133, de 2021 .	
RDC - Lei nº 12.462/2011 (revogada)	Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021
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;	Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente: I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

Fonte: [Lei nº 12.462, de 2011](#) e [Lei nº 14.133, de 2021](#).

4.6. Portanto, a possibilidade de apresentação de lances públicos segue encontrando respaldo legal, assegurando maior competitividade ao certame e maior vantagem às ofertas apresentadas pelos interessados no arrendamento portuário.

4.7. Por oportuno, importa descrever, mesmo que de forma breve, a dinâmica dos lances públicos.

4.8. No cumprimento das etapas do leilão, os proponentes deverão apresentar 3 (três) volumes de documentos, quais sejam:

- 1º volume - declarações preliminares, documentos de representação e garantia de proposta;
- 2º volume - proposta pelo arrendamento; e
- 3º volume - documentos de habilitação.

4.9. Na sessão pública, o leiloeiro solicitará à Comissão Especial de Licitação os dois primeiros volumes para abertura. Na sequência, anunciará o valor da proposta, que corresponderá ao valor de outorga.

- 4.10. Existindo duas ou mais propostas, ocorrerá a sessão de propostas à viva-voz, sendo que estarão 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.
- 4.11. Importante mencionar que na fase à viva-voz as propostas deverão sempre superar a própria proposta anterior e nunca ser de valor idêntico à outra proposta.
- 4.12. O arranjo acima descrito para a etapa em viva-voz é extremamente vantajoso para a Administração Pública, pois:
1. 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;
 2. considerando as regras de que a proposta em viva-voz deva ser superior à proposta escrita, e o impedimento de oferecer valor idêntico à outra proposta, ocorrerá, conseqüentemente, a elevação do valor de outorga final.
- 4.13. Por outro lado, caso ocorra empate entre propostas escritas, e não sendo efetuadas as propostas à viva-voz, a classificação será definida por meio de sorteio promovido pelo diretor da sessão, observado o disposto na legislação.
- 4.14. O leilão Antaq nº 07/2016, que teve como objeto o arrendamento da área STM04, localizada no Porto Organizado de Santarém/PA, é um exemplo de sucesso da dinâmica indicada. Naquela ocasião, a fase à viva voz contou com 28 (vinte e oito) lances. Considerando o valor da proposta inicial, houve ganho de 62% (ágio em viva voz) para o valor de outorga, conforme indicado na tabela abaixo:

Tabela 2 - Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

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%

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

- 4.15. Destacam-se os seguintes pontos a partir dos dados apresentados:
- o valor final ofertado em viva-voz do vencedor foi 62% superior ao primeiro valor por ele apresentado; e
 - o terceiro colocado na apresentação de propostas iniciais pôde 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.
- 4.16. Assim, justifica-se a dinâmica acima indicada.
- 4.17. Ademais, com base na disposição constante do §1º, II, do art. 165 da nova [Lei nº 14.133, de 2021](#), o leilão segue tendo fase recursal única, que sucede a fase de habilitação do vencedor do certame.
- "Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
- I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:
- a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
 - b) julgamento das propostas;
 - c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
 - d) anulação ou revogação da licitação;
 - e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;
- II - (...);
- § 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:
- I - (...);
- II - a apreciação dar-se-á em fase única."
- 4.18. A medida, também autorizada por meio do art. 14 do [Decreto nº 8.033, de 2013](#), imprime maior eficiência no curso do processo licitatório, vez que concentra em uma única fase a análise de todos os recursos relacionados à 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."
- 4.19. 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, visto que, nessa fase, admite-se a apresentação de recursos relacionados à fase de apresentação de proposta e de habilitação.
- 4.20. Ainda no tocante ao regime de execução das licitações, o Poder Concedente optou pelo regime de "contratação integrada", o qual prevê a transferência do encargo da elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a execução das obras e dos serviços de engenharia ao vencedor do certame, hipótese também incluída na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:
- "Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:
- V - contratação integrada"
- 4.21. 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 de Arrendamento, o que é peculiar em outras formas de contratação.
- 4.22. Assim, resta demonstrado que o legislador, ao criar a nova Lei de Licitações, apesar de revogar expressamente a lei que instituiu o RDC, não extinguiu as especificidades desse procedimento, pelo contrário, unificou a legislação trazendo para a lei geral as regras anteriormente previstas para aplicação daquele regime diferenciado.

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

- 5.1. A [Lei nº 12.815, de 2013](#) estabelece, no caput de 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."
- 5.2. 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.
- 5.3. O [Decreto nº 8.033, de 2013](#), vai mais longe e prevê explicitamente em seu art. 9º, inciso VII, o maior valor de outorga como critério de licitação.
- 5.4. 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.).
- 5.5. 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 reequilíbrio contratual por parte do futuro Arrendatário, em desfavor do poder público.

5.6. 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.

5.7. Além disso, o "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).

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

6. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DA OUTORGA

6.1. Como já dito, o "maior valor de outorga", critério de julgamento previsto no inciso VII do art. 9º do [Decreto nº 8.033, de 2013](#), tem sido o critério adotado pelo Poder Concedente, em face de sua vantajosidade demonstrada anteriormente.

6.2. O parcelamento do pagamento do valor da outorga proposto pela proponente vencedora é uma estratégia adotada pelo Poder Concedente assegurada no inciso II do art. 16 da [Lei nº 12.815, de 2013](#), para atrair mais interessados, uma vez que este mecanismo impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

6.3. A outorga ofertada pela proponente vencedora deverá ser paga em 6 (seis) parcelas, sendo a primeira no valor de 25% (vinte e cinco por cento) a ser paga de forma prévia à assinatura do Contrato e as demais em cinco parcelas, de igual valor, pagas anualmente, sendo a primeira paga um ano após o início da vigência contratual, a qual ocorre com a assinatura do Termo de Aceitação Provisória e Permissão de Uso de Ativos (TAP).

7. PAGAMENTO DO VALOR DA OUTORGA

7.1. Conforme previsto no art. 3 da Lei nº 12.815, de 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.

7.2. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (*Bid*) ofertado pelo licitante vencedor do **IQI16** deverá ser pago à Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, que nesse caso deverá ser considerado por ela como receita portuária.

7.3. Ressalte-se que a diretriz de pagamento de outorga (*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 consultas e audiências públicas, e pelo Tribunal de Contas da União nos leilões de arrendamentos portuários que precederam o presente projeto.

8. VALOR DE RESSARCIMENTO DA EMPRESA AUTORIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE PARA A LICITAÇÃO

8.1. Tendo em vista que o estudo do **IQI16** foi elaborado pelo LabTrans/UFSC, com valor pago pelo Ministério de Portos e Aeroportos - MPOR, informa-se que não será necessário o ressarcimento do mesmo.

9. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

9.1. Conforme determinação do TCU, foi incluído na modelagem econômico-financeira o custo da realização do Leilão. De igual forma aos leilões que precederam o presente projeto, opta-se pela realização na B³ S.A. - Brasil, Bolsa, Balcão, em São Paulo/SP.

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

9.3. O valor de remuneração de R\$ 242.859,93 (duzentos e quarenta e dois mil oitocentos e cinquenta e nove reais e noventa e três centavos) à B³ foi definido com base em Contrato firmado com a ANTAQ, contudo, o valor pode ser alterado quando do lançamento do Edital, uma vez que outras áreas poderão ser licitadas na mesma sessão.

10. DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEA'S DE MODELOS QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E INTRAPORTOS

10.1. 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 n.º 3661/2013 - Plenário TCU:

"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. 7.º, inciso III, da Lei 8.987/1995, ao art. 3.º, *caput* e inciso V, da Lei 12.815/2013, com vistas à promoção da modicidade tarifária, em respeito ao art. 6.º, *caput* e §1.º, da Lei 8.987/1995, e ao art. 3.º, inciso II, da Lei 12.815/2013;"

10.2. Os arrendamentos promovidos através do Programa de Arrendamentos Portuários 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.

10.3. Em consonância com o disposto na [Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001](#), que atribui à ANTAQ a responsabilidade de zelar pela concorrência e pelo interesse público nos processos licitatórios de infraestruturas portuárias, a agência reguladora manifestou-se sobre o modelo concorrencial do presente projeto. Nesse sentido, a diretoria colegiada da ANTAQ, por meio do Acórdão nº 298-2025-ANTAQ (SEI nº 9773325), deliberou que empresas já atuantes no mercado de movimentação de fertilizantes no complexo portuário do Porto de Itaquí somente poderão ser consideradas vencedoras caso não haja proposta válida apresentada por outras empresas. Em decorrência dessa decisão, a subcláusula 12.3 foi incorporada à minuta do edital (SEI nº 9788936):

12.3. Empresas ou grupos econômicos que possuam contrato de arrendamento ou de passagem no Porto de Itaquí que movimentem fertilizantes só poderão ser declarados vencedores na hipótese de não haver outro Proponente que tenha apresentado proposta válida.

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

11.1. 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 estimar os 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.

11.2. Vale ressaltar que a elaboração do estudo de viabilidade para a área de arrendamento **IQI16** foi motivada em função do significativo crescimento do volume de fertilizantes importados pelo Porto do Itaquí ao longo dos últimos anos, cujo crescimento superou significativamente as expectativas dos principais instrumentos de planejamento do setor.

11.3. Nesse sentido, o estudo elaborado para a área de arrendamento **IQI16** mostra-se urgente e de relevante interesse público, na medida em que busca proporcionar segurança jurídica para execução de novos investimentos, com recuperação e aumento de capacidade, promovendo, ainda, a maximização da

utilização dos ativos públicos.

11.4. 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 Porto do Itaqui/MA, a seguir especificados:

Quadro 2 - Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas localizadas no Porto do Itaqui.	
INSTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ ¹ , de 30 de maio de 2016	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 85, de 18 de agosto de 2022	Regulamento de elaboração de EVTEA e de manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) (Brasil, 2019)	Planejamento setorial
Plano Mestre do Porto do Itaqui (Brasil; UFSC, 2018)	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto do Itaqui (EMAP; FEESC, 2021)	Planejamento setorial

Fonte: LabTrans/UFSC (2024).

12. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CENÁRIOS COMPETITIVOS

12.1. As projeções de demanda foram estruturadas a partir de duas etapas, refletindo dois grandes blocos de avaliação competitiva, são elas: (i) análise de demanda macro e (ii) análise de demanda micro.

12.2. 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.

12.3. Para a demanda micro, busca-se identificar como as cargas destinadas a um complexo portuário são distribuídas entre os terminais existentes. Esse cenário corresponde à competição intraportuária.

12.4. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimar a demanda potencial relativa à área de arrendamento IQI16, serviram de base à projeção da demanda os seguintes estudos:

- Plano Nacional de Logística Portuária (Brasil, 2019), atualização da projeção de demanda e carregamento da malha (ano-base 2018);
- Plano Mestre: Complexo Portuário do Itaqui (Brasil; UFSC, 2018) (ano-base 2016).

12.5. 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.

13. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MACRO E COMPETIÇÃO

13.1. A área IQI16, localizada no Porto Organizado do Itaqui, está integrada ao Cluster do Maranhão. Segundo os dados apresentados no relatório Projeção de Demanda e Carregamento de Malha (ano-base 2018), incorporados no PNLP, de forma geral, estima-se um crescimento significativo na demanda por adubos e fertilizantes no Maranhão até 2060 como pode ser observada na figura 2 abaixo:

Figura 2 - Projeção do PNLP para importação de adubos e fertilizantes no Cluster do Maranhão.

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

13.2. A partir de uma análise mais específica, de acordo com os dados estimados pelo Plano Mestre: Complexo Portuário do Itaqui (Brasil; UFSC, 2018), até 2060, a demanda de cargas do Complexo crescerá em média 0,6% a.a., atingindo um total de 315,7 milhões de toneladas em um cenário tendencial. No cenário otimista, essa taxa corresponde a 0,9% a.a., enquanto no pessimista o crescimento é de 0,3% a.a. no mesmo período.

13.3. No que se refere, mais especificamente, aos adubos e fertilizantes, o Plano Mestre estima, para o ano de 2060, a movimentação de aproximadamente 6,3 milhões de toneladas, representando um crescimento médio de 3,4% a.a. para o horizonte. A figura 3 ilustra a projeção de fertilizantes do Plano Mestre: Complexo Portuário do Itaqui para os cenários otimista, tendencial e pessimista:

Figura 3 - Cenários de demanda de adubos e fertilizantes do Complexo Portuário do Itaqui.

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

13.4. As projeções de demanda realizadas no Plano Mestre - Complexo Portuário do Itaqui têm 2016 como último ano observado. No período entre 2017 e 2023, cabe destacar que o volume de fertilizantes registrado teve um crescimento acelerado e acima do volume projetado pelo Plano Mestre. O forte crescimento acompanha a expansão na produção de grãos na MATOPIBA (área de influência do Porto do Itaqui), sobretudo em áreas recentemente incorporadas à fronteira agrícola, como terras na região leste do Maranhão. De acordo com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab, 2023), a safra de grãos brasileira de 2022/2023, em especial, apresentou um crescimento estimado em 18,4% sobre a temporada anterior, representando um recorde histórico em termos produtivos. A principal região responsável por esse aumento se refere à MATOPIBA, dado que é a fronteira agrícola que mais cresce em área plantada no Brasil (Mendes, 2023).

13.5. Nesse contexto, em fevereiro de 2024, o consórcio que administra o Terminal de Grãos do Porto do Itaqui (Tegram) movimentou um volume 50% superior ao esperado para o período, atingindo sua capacidade máxima (Inacio, 2024).

13.6. A figura 4 apresenta a comparação do histórico de fertilizantes importados no Porto do Itaqui e a projeção para o produto do Plano Mestre:

Figura 4 - Movimentação de fertilizantes observada e projetada para o Porto do Itaqui.

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

13.7. Tendo em vista a diferença de nível entre a movimentação observada e a projeção para o mesmo período (2016-2024), foram realizados ajustes nas taxas de curto prazo para a projeção de demanda macro do estudo, estabelecida a partir de:

- Uma análise comparativa referente às movimentações da ANTAQ e às projeções realizadas pelo Plano Mestre até 2024;
- Para o curto prazo, referente aos próximos cinco anos (2024-2028), calcula-se a média entre a taxa de crescimento geométrica para os últimos cinco anos da série e a taxa projetada pelo Plano Mestre para o respectivo ano;
- A partir de 2029, considera-se a respectiva taxa de crescimento do Plano Mestre, convergindo para as taxas projetadas pelo instrumento no médio e no longo prazos; e
- Os choques de infraestrutura nos anos 2025 e 2035 foram desconsiderados no ajuste, devido à movimentação observada pelo Complexo ter suplantado as expectativas para 2025 e à Ferrovia Norte Sul Tramo Central (FNSTC) ter sido concedida à empresa Rumo Logística, alterando o direcionamento dos fluxos esperados em relação ao Porto do Itaqui, impactando na captação de cargas que poderiam ser originadas na Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) a partir de 2035.

13.8. Dados os ajustes propostos, a projeção de demanda macro ajustada é apresentada na figura 5 abaixo:

Figura 5 – Movimentação de fertilizantes observada e projetada para o Porto do Itaqui.

Fonte: ANTAQ (2025) e Brasil e UFSC (2018). Elaboração: LabTrans/UFSC (2025).

13.9. Os valores da projeção macro ilustrados na Figura 5 são apresentados em detalhes na Tabela 3, em seus diferentes cenários. Vale ressaltar que a movimentação observada se refere ao período de 2016 até 2024, sendo as demais, até 2050, intrínsecas à projeção da demanda macro:

Tabela 3 – Movimentação de fertilizantes observada e projetada no Porto do Itaqui em toneladas.

ANO	TENDENCIAL	OTIMISTA	PESSIMISTA
2023	3.557.034	3.557.034	3.557.034
2024	3.987.837	3.987.837	3.987.837
2025	4.283.570	4.288.121	4.278.835
2026	4.591.118	4.600.585	4.581.269
2027	4.961.139	4.976.223	4.945.432
2028	5.262.432	5.283.607	5.240.356
2029	5.498.851	5.575.271	5.518.573
2030	5.676.712	5.766.940	5.685.157
2031	5.847.179	5.951.767	5.843.659
2032	6.009.346	6.128.754	5.993.198
2033	6.168.315	6.303.080	6.138.920
2034	6.323.727	6.474.374	6.280.501
2035	6.474.854	6.641.606	6.417.496
2036	6.621.197	6.804.216	6.549.456
2037	6.762.774	6.962.430	6.676.167
2038	6.899.162	7.115.797	6.797.265
2039	7.030.058	7.263.955	6.912.461
2040	7.155.108	7.406.493	7.021.440
2041	7.275.367	7.544.512	7.125.310
2042	7.390.616	7.677.699	7.223.843
2043	7.500.562	7.805.757	7.316.825
2044	7.605.015	7.928.431	7.404.082
2045	7.783.541	8.132.027	7.559.588
2046	7.914.515	8.283.469	7.671.503
2047	8.052.500	8.442.707	7.789.728
2048	8.201.662	8.614.132	7.918.277
2049	8.341.035	8.774.833	8.037.840
2050	8.483.208	8.938.621	8.159.953

Elaboração: LabTrans/UFSC (2025).

13.10. A partir das projeções de demanda macro em diferentes cenários, desenvolvidas acima, parte-se para definição da demanda micro para o terminal, a qual é realizada por meio da divisão do total de demanda pelos participantes do mercado que o compõem o Complexo Portuário do Itaqui.

14. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE DEMANDA MICRO E COMPETIÇÃO

14.1. Para estimar a demanda portuária do terminal a ser arrendado na área **IQI16**, foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário do Itaqui, incluindo a análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial dos fertilizantes a serem movimentados pelo terminal.

14.2. Para estimar a demanda micro faz-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas. Em termos de capacidades, são consideradas as infraestruturas de armazenagem e os berços de atracação e expedição. Assim, tem-se a necessidade de definir as seguintes categorias para o **IQI16**:

- Estimativa de giro médio de estoque;
- Capacidades estáticas estimadas das instalações futuras; e
- Capacidades estáticas das instalações em operação.

14.3. No que se refere à definição de giro médio de estoque, foi realizada uma análise dos giros históricos de terminais de fertilizantes no Brasil entre o período de 2018 a 2024, a partir das suas movimentações e capacidades estáticas divulgadas, retornando uma média nacional de 12 giros ao ano. Somado a isso, para estimar o giro futuro passível de ser praticado para a área **IQI16**, foi aplicado um coeficiente de aumento de eficiência em 20% sobre a média nacional de 12 giros/ano, chegando em um giro estimado de 14 giros anuais aproximados:

Tabela 4 - Giro médio de estoque para os terminais de fertilizantes no Brasil (2018-2024).

COMPLEXO PORTUÁRIO	NOME DO TERMINAL	CAPACIDADE ESTÁTICA (t)	MOVIMENTAÇÃO MÉDIA	GIRO MÉDIO (2018-2024)
Imbituba	Imbituba Cais Público - Fertilisanta	65.000	405.824	6
Vitória	Terminal de Tubarão	80.000	725.031	9
Paranaguá – Antonina	Antonina Porto Ponta do Félix	57.602	707.369	12
Santos	Terminal Integrador Portuário Luiz Antonio Mesquita (Tiplam)	120.000	1.512.665	13
Santos	Santos Pier da Termag (Ssz 12) – Privativo	180.000	2.589.448	14
Itaqui	COPI ³	70.000	1.082.195	15
Média histórica nacional de giros/ano				12
Giro com melhoria operacional de 20%				14

Fonte: ANTAQ (2025), Brasil e Infra S.A. (2024) e Brasil e UFSC (2018a, 2019a, 2019b). Elaboração: LabTrans/UFSC (2025).

14.4. Para definição do dimensionamento do terminal **IQI16**, realizou-se uma análise de compatibilização entre a demanda total prevista para o Complexo Portuário do Itaqui e a capacidade de movimentação portuária necessária para o atendimento dessa demanda projetada. Essa compatibilização considerou:

- Celebração do contrato de arrendamento para o novo terminal **IQI16** em 2026, com prazo contratual de 25 (vinte e cinco) anos – vigente, portanto, até 2050;

- Prazo de construção do terminal **IQI16** de 2 (dois anos), logo considera-se a operação do terminal a partir do terceiro ano de contrato (2028);
- Ampliação de capacidade estática da COPISI em 60 mil toneladas, instalada no Porto Organizado do Itaquí, considerando a área a ser adensada ao terminal existente atualmente, a partir de 2028 (ano 3);
- Capacidade estática instalada para o **IQI16** de 70 mil toneladas;
- Giro médio estimado de 17 para o terminal da COPISI e 14 para a área **IQI16**;
- Ramp-up de 3 anos até a COPISI atingir a sua capacidade dinâmica limite de 2.210.000 toneladas ao ano;
- Ramp-up de 5 anos até a estabilização da captura de demanda do **IQI16**, com crescimento linear de 20% a.a.,
- Participação da descarga direta como sendo o excedente da carga não absorvida pelos terminais existentes dentro do Porto Organizado do Itaquí (COPISI e IQI16).

14.5. A tabela 5 expressa as informações referentes ao dimensionamento para a operação de fertilizantes no Complexo Portuário do Itaquí.

Tabela 5 – Movimentação de fertilizantes observada e projetada no Porto do Itaquí.

CATEGORIA	IQI16	COPISI
Capacidade estática base	70.000	70.000
Capacidade estática futura	70.000	130.000
Giro atual ao ano	-	17
% de melhoria operacional	20%	-
Giro futuro	14	17
Capacidade dinâmica atual	-	1.190.000
Capacidade dinâmica futura	1.008.000	2.210.000

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

14.6. No que tange ao cenário atual e futuro, as movimentações portuárias de granel sólido mineral no Porto do Itaquí são realizadas no Porto Organizado. As movimentações futuras dos TUPs Mearim e São Luís foram desconsideradas por não haver uma previsão de implantação desses novos terminais.

14.7. Assim, em concordância com a metodologia adotada, foi realizado o *capacity share* considerando as capacidades atuais divulgadas pelos *players* do Porto do Itaquí. Desse modo, a partir do percentual do *ramp-up*, foi possível estabelecer o *market share* dos *players* atuantes no Complexo Portuário do Itaquí, apresentado na tabela 6. Os percentuais de movimentações foram estabelecidos considerando a existência de descarga direta:

Tabela 6 – *Market share* da movimentação de fertilizantes do Complexo Portuário do Itaquí.

ANO	IQI 16	COPISI	DESCARGA DIRETA (t)
ANO 1	0%	26%	74%
ANO2	0%	24%	76%
ANO 3	4%	27%	69%
ANO 4	7%	36%	57%
ANO 5	11%	39%	50%
ANO 6	14%	38%	48%
ANO 7	17%	37%	46%
ANO 8	16%	36%	48%
ANO 9	16%	35%	49%
ANO 10	16%	34%	50%
ANO 11	15%	33%	51%
ANO 12	15%	33%	52%
ANO 13	15%	32%	53%
ANO 14	14%	31%	54%
ANO 15	14%	31%	55%
ANO 16	14%	30%	56%
ANO 17	14%	30%	56%
ANO 18	13%	29%	57%
ANO 19	13%	29%	58%
ANO 20	13%	28%	59%
ANO 21	13%	28%	59%
ANO 22	13%	27%	60%
ANO 23	12%	27%	61%
ANO 24	12%	26%	61%
ANO 25	12%	26%	62%

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC (2025).

14.8. A Tabela 7 apresenta os dados de projeção da demanda micro de granel sólido mineral para o terminal **IQI16** de acordo com os cenários otimista, tendencial e pessimista, seguindo as premissas adotada:

Tabela 7 – Cenários de demanda micro para o terminal IQI16 (em mil toneladas).

GRANÉIS SÓLIDOS MINERAIS	ANO																								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
CENÁRIO TENDENCIAL																									
Demanda macro	4.591	4.961	5.262	5.499	5.677	5.847	6.009	6.168	6.324	6.475	6.621	6.763	6.899	7.030	7.155	7.275	7.391	7.501	7.605	7.784	7.915	8.053	8.202	8.341	8.483
Marketshare (%)	0,0%	0,0%	3,8%	7,3%	10,7%	13,8%	16,8%	16,3%	15,9%	15,6%	15,2%	14,9%	14,6%	14,3%	14,1%	13,9%	13,6%	13,4%	13,3%	13,0%	12,7%	12,5%	12,3%	12,1%	11,9%
Demanda micro potencial	-	-	202	403	605	806	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008
Limite de capacidade	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008
Demanda micro capturada	-	-	202	403	605	806	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008
CENÁRIO OTIMISTA																									
Demanda macro	4.601	4.976	5.284	5.575	5.767	5.952	6.129	6.303	6.474	6.642	6.804	6.962	7.116	7.264	7.406	7.545	7.678	7.806	7.928	8.132	8.283	8.443	8.614	8.775	8.939
Marketshare (%)	0,0%	0,0%	3,8%	7,3%	10,7%	13,8%	16,8%	16,3%	15,9%	15,6%	15,2%	14,9%	14,6%	14,3%	14,1%	13,9%	13,6%	13,4%	13,3%	13,0%	12,7%	12,5%	12,3%	12,1%	11,9%
Demanda micro potencial	-	-	202	409	614	821	1.028	1.030	1.032	1.034	1.036	1.038	1.040	1.042	1.043	1.045	1.047	1.049	1.051	1.053	1.055	1.057	1.059	1.060	1.062
Limite de capacidade	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008
Demanda micro capturada	-	-	202	409	614	821	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008
CENÁRIO PESSIMISTA																									
Demanda macro	4.581	4.945	5.240	5.519	5.685	5.844	5.993	6.139	6.281	6.417	6.549	6.676	6.797	6.912	7.021	7.125	7.224	7.317	7.404	7.560	7.672	7.790	7.918	8.038	8.160
Marketshare (%)	0,0%	0,0%	3,8%	7,3%	10,7%	13,8%	16,8%	16,3%	15,9%	15,6%	15,2%	14,9%	14,6%	14,3%	14,1%	13,9%	13,6%	13,4%	13,3%	13,0%	12,7%	12,5%	12,3%	12,1%	11,9%
Demanda micro potencial	-	-	201	405	606	806	1.005	1.003	1.001	999	997	995	993	991	989	987	985	983	981	979	977	975	973	971	970
Limite de capacidade	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008	1.008
Demanda micro capturada	-	-	201	405	606	806	1.005	1.003	1.001	999	997	995	993	991	989	987	985	983	981	979	977	975	973	971	970

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC (2025).

15. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

- 15.1. 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.
- 15.2. 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.
- 15.3. 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: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>. Particularmente, o Módulo 6 deste documento, intitulado *Port Regulation: Overseeing the Economic Public Interest in Ports*, foi também utilizado pelo Poder Concedente como insumo para nortear sua política tarifária.
- 15.4. 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.
- 15.5. 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.
- 15.6. 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.
- 15.7. É nesse contexto que se insere o IQI16.

16. JUSTIFICAÇÃO DOS PREÇOS E TARIFAS UTILIZADOS NO TERMINAL E SUA FUNDAMENTAÇÃO

- 16.1. 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."
- 16.2. 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 IQI16.
- Composição da receita média unitária geral
- 16.3. As estimativas de preço, no âmbito do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), têm caráter referencial, sem reflexos para o contrato a ser celebrado. Utilizam-se essas estimativas para quantificar as receitas do terminal e o valor do empreendimento.
- 16.4. No contexto dos estudos de viabilidade, os preços servem como referência fundamental, utilizados como variável de entrada para quantificar as receitas e o valor total do empreendimento.
- 16.5. Dessa forma, o preço que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será estabelecido livremente pelo vencedor da licitação, sendo observadas a dinâmica de preços do mercado e a competitividade entre *players* nos Portos Organizados e nos TUPs.
- 16.6. O nível de preços definitivo, que será praticado ao longo do Contrato, será estabelecido livremente pelo vencedor da licitação, após análise dos custos e da dinâmica do mercado.
- 16.7. Para estimar a receita média unitária do terminal IQI16 para graneis sólidos minerais (fertilizantes), foram consultadas tabelas de preços disponibilizadas em sites eletrônicos de terminais congêneres em operação. O preço médio identificado, considerando os serviços de armazenagem e movimentação para o grupo escolhido de terminais, foi de R\$ 114,71 por tonelada.

16.8. No entanto, é importante ressaltar que este valor se trata de um preço sem descontos, ou seja, o desconto depende de cada cliente, de seu volume movimentado e da forma de pagamento. Em geral, considera-se um desconto de 20% sobre os preços médios, que resulta no valor de R\$ 91,76 por tonelada.

Tabela 8 - Preço de serviços portuários de terminais de fertilizante.

EMPRESA	LOZALIZAÇÃO	PREÇO MÉDIO DE ARMAZENAGEM NO 1º PERÍODO (R\$/t)	PREÇO MÉDIO DE MOVIMENTAÇÃO (R\$/t)	PREÇO MÉDIO DE ARMAZENAGEM E MOVIMENTAÇÃO (R\$/t)	PREÇO MÉDIO COM 20% DE DESCONTO (R\$/t)
COPISI	Porto do Itaqui (MA)	65,00	39,00	104,00	83,20
Hidrovias do Brasil S.A.	Porto de Santos (SP)	56,50	101,50	158,00 ⁴	126,40
Terminal Marítimo do Guarujá (Termag)	Porto de Santos (SP)	100,54	55,99	156,52 ⁵	125,22
TUP Terminal Integrador Luiz Antônio Mesquita (Tiplam)	Porto de Santos (SP)	140,10	22,50	162,60 ⁶	130,08
Terminal Portuário do Peiú (TPP)	Porto de Vitória (ES)	30,00 ⁷	69,00	99,00	79,20
Fertisanta	Porto de Imbituba (SC)	40,77	82,02	122,79	98,23
Serra Morena	Porto de Imbituba (SC)	31,80	69,49	101,29	81,03
ATU12	Porto de Aratu-Candeias (BA)	65,45		65,45	52,36
ATU18	Porto de Aratu-Candeias (BA)	62,70		62,70	52,16
Média de preços (R\$/t)				114,71	91,76

Fonte: CS Porto Aratu (2022, 2023), Fertisanta (2024), Hidrovias do Brasil ([202-]), Peiú (c2022), Serra Morena ([202-]), Termag (2023) e VLI ([2014]). Elaboração: LabTrans/UFSC (2024).

16.9. O preço médio praticado no Complexo Portuário do Itaquí pelo terminal que movimenta fertilizantes (arrendado à COPISI) é de R\$ 83,20 por tonelada. Do ponto de vista econômico, utilizar a média nacional levantada – de R\$ 91,76 por tonelada – poderia inviabilizar a capacidade de captação de demanda pelos serviços do terminal IQI16, dado que tal preço não reflete a realidade local do Porto do Itaquí.

16.10. Dessa forma, optou-se por indicar a utilização de uma tarifa de valor igual àquela praticada para a movimentação e armazenagem de fertilizantes no Porto do Itaquí, de **R\$ 83,20**, considerando uma média de 20% de desconto sobre o preço da tarifa.

17. JUSTIFICATIVA EM RELAÇÃO AO NÃO ESTABELECIMENTO DE "PREÇO TETO"

17.1. 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 - Plenário.

17.2. 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.

17.3. Em outras palavras, 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.

17.4. Também é de importante 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.

17.5. 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.

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

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

17.8. 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.

17.10. A estipulação de um teto tarifário único para todos os serviços seria ineficaz se houvesse grande variedade entre eles. Isso porque a multiplicidade de serviços geraria valores distintos, inviabilizando a regulação tarifária e abrindo espaço para a precificação individualizada, o que contraria a lógica da regulação econômica.

17.12. Em tal contexto, mercados de produto heterogêneo, as distorções alocativas geradas pela iniciativa do Poder Público em estabelecer por imposição os preços 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.

17.14. A história econômica brasileira é marcada por tentativas de controlar os preços de produtos e serviços não homogêneos. No entanto, essa prática gera graves consequências para o abastecimento e a estabilidade monetária do país.

17.15. Além disso, o controle de preços nesse tipo de cenário é extremamente complexo e ineficiente, pois exige análise individualizada de cada caso, abrindo brechas para assimetria de informação e manipulação da regulação em favor do regulado. Isso, por sua vez, desestimula a oferta de serviços de qualidade e prejudica o consumidor, que não tem acesso a informações claras para comparar preços e tomar decisões conscientes.

17.16. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, observadas as diretrizes relacionadas a questão concorrencial, não se julgou necessário estabelecer preço teto nesse empreendimento.

17.17. Desse modo, a futura Arrendatária ficará livre para praticar o preço com base nas condições concorrenciais do mercado. Contudo, 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.

18. PARÂMETROS DE DESEMPENHO

18.1. 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.

18.2. O desempenho operacional do IQI16 foi mensurado pelos seguintes aspectos: a) consignação média; b) prancha média; c) taxa de ocupação de berço e d) nível de serviço.

• Consignação média

18.3. O indicador "consignação média" mede a quantidade de carga que cada navio movimenta durante sua estadia no porto. A seguir, os resultados alcançados quanto à consignação média dos navios de fertilizantes que atracaram no Porto entre 2018 e 2023:

Tabela 9 - Consignação média de fertilizantes no Porto do Itaqui entre 2018 e 2023 – em toneladas por navio.

FERTILIZANTES	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MÉDIA PONDERADA DO PERÍODO
Consignação média	16.591	18.757	17.051	18.618	18.059	18.813	18.189

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

• Prancha média

18.4. A Prancha Média considera o volume de carga movimentado no berço por período, medido, geralmente, em toneladas/hora. Distingue-se entre Prancha Média Operacional (considera apenas o tempo de operação) e Prancha Média Geral (considera todo o tempo atracado).

18.5. A tabela a seguir mostra os dados de produtividade das operações com fertilizantes no Porto do Itaqui, dividido em Operacional e Geral, para o período de 2018 a 2023:

Tabela 10 – Prancha média geral e operacional das operações com fertilizantes no Porto do Itaqui entre 2018 e 2023 – em toneladas por hora.

FERTILIZANTES	2018	2019	2020	2021	2022	2023	MÉDIA DO PERÍODO
Prancha média geral	234	207	174	187	184	169	192
Prancha média operacional	294	273	191	209	206	186	227

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

• Taxa de ocupação de berço

18.6. Entre 2018 e 2023, as taxas de ocupação dos berços 99 ao 103, aptos a receberem as operações de fertilizantes, foram conforme dados a seguir:

Tabela 11 – Taxa de ocupação dos berços aptos a receberem movimentação de fertilizantes no Porto do Itaqui entre 2018 e 2023.

TAXA DE OCUPAÇÃO DO BERÇO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Berço 99	-	-	-	-	66%	86%
Berço 100	75%	76%	74%	95%	93%	89%
Berço 101	70%	73%	90%	91%	85%	90%
Berço 102	55%	56%	83%	91%	83%	89%
Berço 103	77%	83%	89%	86%	86%	95%

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

• Nível de Serviço

18.7. O nível de serviço ao navio define a relação do tempo de espera em relação ao tempo de atendimento. De acordo com UNCTAD, o nível de serviço ideal para qualquer tipo de carga é de 30%. Níveis maiores podem indicar pagamento de sobrestadia de navios (*demurrage*), enquanto níveis menores representa ociosidade da infraestrutura. Níveis acima de 100% indicam que o tempo de espera do navio é maior que o tempo de operação.

18.8. A seguir, os níveis de serviço observados entre 2018-2023:

Tabela 12 – Nível de serviço observado nos berços das operações de fertilizantes no Porto do Itaqui entre 2018 e 2023.

NÍVEL DE SERVIÇO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Berço 99	0%	0%	0%	0%	126%	178%
Berço 100	120%	68%	217%	393%	511%	687%
Berço 101	100%	56%	174%	564%	296%	226%
Berço 102	119%	151%	221%	523%	268%	271%
Berço 103	355%	482%	551%	451%	488%	668%
Berço 104	327%	315%	284%	463%	400%	360%

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

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

19.1. A Movimentação Mínima Exigida (MME), indicador que define a quantidade mínima de carga a ser movimentada por via aquaviária, funciona como um mecanismo de compartilhamento de riscos entre o Poder Concedente e o arrendatário. Por meio de uma métrica pré-definida, a MME busca distribuir os riscos da operação de forma mais justa; incentivar a eficiência; e promover uma previsibilidade.

19.2. A métrica de movimentação aquaviária reúne as premissas de capacidade estática e de giro de estoque, sintetizando esses elementos em um único indicador, facilmente mensurado.

19.3. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento IQI16, utilizou-se a movimentação histórica nacional observada nas importações de fertilizantes no sistema Comex Stat entre os anos de 2003 e 2023.

19.4. Quanto à metodologia, em atendimento à recomendação averbada no Acórdão 1750/2021 do Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), utilizou-se o método *Value at Risk* (VaR) paramétrico para um grau de confiança de 95%. A tabela 13 apresenta a base de dados do Comex Stat considerada para a movimentação fertilizante:

Tabela 13 - Histórico de importação nacional de fertilizantes (2003 a 2024).

ANO	VOLUME (em kg)
2004	16.024.477
2005	11.503.457
2006	12.387.938
2007	17.250.927
2008	15.801.608
2009	10.858.301
2010	15.430.902
2011	20.712.989
2012	18.889.125
2013	22.676.596
2014	24.891.341
2015	19.809.853
2016	23.809.189
2017	28.595.658
2018	29.539.123
2019	31.139.974
2020	34.247.774
2021	41.572.778
2022	38.119.911
2023	40.911.734
2024	44.277.704

Fonte: Comex Stat (2025). Elaboração: LabTrans/UFSC (2025).

19.5. A partir dos dados, calcula-se o VaR paramétrico para um grau de confiança de 95%, conforme a Equação (1):

$$\text{VaR}_{\alpha} = \mu + \# \text{desvios}_{\alpha} \times \sigma \quad (1)$$

Onde:

- α = grau de confiança
- μ = média da amostra
- $\# \text{desvios}_{\alpha}$ = valor crítico para a distribuição normal (z).
- σ = desvio padrão da amostra.

19.6. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se o mesmo à série de projeção de demanda micro para granéis sólidos. De acordo com as premissas adotadas, a MME para granéis sólidos está exposta na tabela 14 a seguir:

Tabela 14 - VaR paramétrico de acordo com o grau de confiança (α).

VAR PARAMÉTRICO		
GRAU DE CONFIANÇA A	# DESVIOS A	VAR (A%)
99%	-2,33	-40,5%
97,5%	-1,96	-32,9%
95%	-1,65	-26,6%
90%	-1,28	-19,0%

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

19.7. No caso do arrendamento **IQI16**, chegou-se a um VaR de -26,6%. Assim, o valor da MME, para cada ano, é calculado como sendo (1 - VaR) - equivalente a 73,4% - e é aplicado sobre a demanda projetada.

19.8. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se este à projeção de demanda micro para o arrendamento portuário no horizonte definido. De acordo com as premissas adotadas, a MME para a área de arrendamento **IQI16** é exposta na tabela 15:

Tabela 15 - MME para o arrendamento da área IQI16 (t).

ANO	DEMANDA MICRO TENDENCIAL	MME
Ano 1	-	-
Ano 2	-	-
Ano 3	201.600	147.974
Ano 4	403.200	295.949
Ano 5	604.800	443.923
Ano 6	806.400	591.898
Ano 7	1.008.000	739.872
Ano 8	1.008.000	739.872
Ano 9	1.008.000	739.872
Ano 10	1.008.000	739.872
Ano 11	1.008.000	739.872
Ano 12	1.008.000	739.872
Ano 13	1.008.000	739.872
Ano 14	1.008.000	739.872
Ano 15	1.008.000	739.872
Ano 16	1.008.000	739.872
Ano 17	1.008.000	739.872
Ano 18	1.008.000	739.872
Ano 19	1.008.000	739.872
Ano 20	1.008.000	739.872
Ano 21	1.008.000	739.872
Ano 22	1.008.000	739.872
Ano 23	1.008.000	739.872
Ano 24	1.008.000	739.872
Ano 25	1.008.000	739.872

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

20. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

• Terminais com Valor Presente Líquido positivo

20.1. 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.

20.2. A definição dos percentuais entre as parcelas fixas (50%) e variáveis (50%) foi definida por diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da [Lei nº 12.815, de 2013](#), buscando adequar os parâmetros de pagamentos pela exploração da área aos movimentos sazonais observados na economia brasileira.

20.3. Dessa forma, os valores de arrendamento portuário constituem receita da Autoridade Portuária decorrentes da exploração de área dentro do Porto Organizado, sendo uma obrigação financeira entre o futuro arrendatário e a autoridade portuária.

20.4. Já em relação ao 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 será especificado no Edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no Terminal.

21. DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 9,92%

21.1. 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)*, conforme o [Acórdão nº 329-ANTAQ, de 30 de maio de 2022](#), que estabeleceu o valor da taxa de desconto em 9,92%.

22. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E ABERTURA DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO – SPE

22.1. 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.

22.2. 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.

22.3. 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.

22.4. Esse motivo, qual seja, a exigência de Capital Social mínimo e, consequentemente, de sua integralização parcial previamente à celebração do Contrato, torna-se ainda mais relevante e pertinente quando os serviços são estabelecidos através de políticas públicas, precedidos de licitação.

22.5. 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.

22.6. 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 anteriormente à celebração do Contrato (50% do Capital Social mínimo), e a integralização total até a assinatura do Termo de Aceitação Provisória e Permissão de Uso de Ativos (TAP), de modo a não comprometer a saúde financeira do Contrato de Arrendamento. Principalmente nos primeiros anos de atividade, fato que vai ao encontro do interesse público.

22.7. No que se referem às regras de estabelecimento de SPE, deverá ser adotado o previsto na [Resolução ANTAQ nº 43, de 31 de março de 2021](#). Deverá ser exigida do licitante vencedor a constituição de SPE como condição prévia à celebração do Contrato. Ou, alternativamente, poderá ser constituída 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, nos termos da [Resolução ANTAQ nº 49, de 23 de julho de 2021](#), 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.

23. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS

23.1. A previsão de revisão ordinária surgiu nas concessões rodoviárias, em que o regulador se debruça no Contrato para analisar os custos, a variação da demanda e consequentemente 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.

23.2. Além disso, a obrigação de revisão de tarifas está prevista na Lei Geral de Concessões ([Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#)):

"Art. 9º 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.

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

§ 3º 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;"

23.3. 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.

23.4. 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://www2.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 27 de outubro de 2020."

23.5. Já no setor portuário, mais especificamente nos Contratos de Arrendamento, a remuneração na maioria das vezes ocorre por intermédio de preços livres. Além disso, 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.

23.6. 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".

23.7. 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".

23.8. Não se vislumbram, portanto, problemas de ordem prática que justifiquem a revisão ordinária dos Contratos de Arrendamento. Considera-se que tal prática poderia até trazer danos ao erário ao acabar compartilhando com a Arrendatária possíveis problemas de gestão dele, ou 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.

23.9. Ademais, há 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.

23.10. 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.

23.11. Note-se que o legislador quis diferenciar o Arrendamento da Concessão na [Lei nº 12.815, de 2013](#):

"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."

23.12. 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".

23.13. Inclusive, cumpre-se notar que na [Resolução ANTAQ nº 85, de 22 de agosto de 2022](#), que estabelece procedimentos para a elaboração e análise de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Arrendamento de áreas e instalações portuárias nos portos organizados, não são previstas revisões ordinárias obrigatórias ao Contrato de Arrendamento, cabendo reequilíbrio contratual apenas a pedido da arrendatária ou do poder concedente.

23.14. 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.

24. JUSTIFICATIVA PARA NÃO EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE EXECUÇÃO

24.1. Preliminarmente, importante destacar que a garantia de execução deixou de ser cláusula essencial nos Contratos de Arrendamento após a alteração da [Lei nº 12.815, de 2013](#), promovida pela [Lei nº 14.047, de 23 de agosto de 2020](#).

24.2. 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, em que se manteve a obrigatoriedade da garantia de execução.

24.3. Assim, a remissão à garantia, como discricionariedade da Administração, está calcada no art. 96 da nova Lei de Licitações e Contratações Públicas, vejamos:

"Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.(Incluído pela [Lei nº 14.770, de 2023](#))"

24.4. Como está cristalino no texto legal, a exigência de garantia contratual é uma faculdade da autoridade competente, nesse caso, do Poder Concedente, que define as diretrizes do procedimento licitatório.

24.5. Nessa mesma toada orienta o Tribunal de Contas da União^[1] :

"É facultado à Administração exigir prestação de garantia nas contratações de bens, obras e serviços, de modo a assegurar a 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.**" (grifo nosso)

24.6. 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^[2] .

24.7. Ademais, existem outros meios, além da garantia de execução, para se punir eventuais não cumprimentos de contratos, entre os quais destacam-se as regulamentações emanadas pela própria Agência Reguladora do setor, a ANTAQ.

24.8. Então, diante de todo o exposto, opta o Poder Concedente por não exigir garantia de execução do futuro adjudicatário.

25. **DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL**

25.1. 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.

25.2. Neste contexto, cabe destacar a [Lei nº 12.815, de 2013](#), 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.

25.3. O [Decreto nº 8.033, de 2013](#), por sua vez, estabelece em seu art. 7º que:

Art. 7º Definido o objeto da licitação, a Antaq deverá adotar as providências previstas no art. 14 da Lei n.º 12.815, de 2013.

25.4. Portanto, a Agência será responsável por encaminhar o pedido de Termo de Referência (TR) para o órgão ambiental. O TR 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.

26. **JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS**

26.1. A análise da viabilidade ambiental aqui apresentada tem por objetivo a verificação da compatibilidade da implantação e da operação do empreendimento proposto – área denominada **IQI16**, destinada à movimentação de granéis sólidos minerais, especificamente fertilizantes, localizada no Porto Organizado do Itaqui, situado no município de São Luís (MA) – com os aspectos legais na temática ambiental.

26.2. O caderno da análise de viabilidade ambiental está estruturado em seis seções, listadas a seguir:

- Introdução;
- Caracterização do empreendimento;
- Diagnóstico ambiental;
- Visitas técnicas e reuniões;
- Enquadramento no licenciamento ambiental e proposição de serviços ambientais; e
- Estimativa de custos de referência.

26.3. O quadro abaixo expõe as informações sobre as licenças ambientais de interesse identificadas:

Quadro 3 - Quadro-resumo do licenciamento ambiental.

Nº DOCUMENTO	ÓRGÃO EMISSOR	TITULAR	DESCRIÇÃO	DATA DE EMISSÃO	DATA DE VALIDADE
Licença Ambiental de Operação (LO) nº 1217163/2022	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA/MA)	EMAP	Operação do Porto Organizado do Itaqui	07/11/2022	07/11/2026
Licença Ambiental Prévia (LP) nº 1105805/2023	SEMA/MA	EMAP	Expansão do Porto Organizado do Itaqui	26/05/2023	26/05/2025
Licença Ambiental de Instalação (LI) nº 1155774/2022	SEMA/MA	EMAP	Sistema de esgotamento sanitário do Porto do Itaqui	27/07/2022	27/07/2024
LI nº 1046842/2018	SEMA/MA	Companhia Operadora Portuária do Itaqui (COPI)	Ampliação do armazém de fertilizantes e instalação de esteira transportadora	02/04/2018	02/04/2020
LO nº 1139612/2020	SEMA/MA	COPI	Operador portuário na categoria de cargas em geral, granéis sólidos e contêiner	11/11/2020	17/11/2024

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

26.4. Não foram identificadas licenças ou autorizações atuais para a área **IQI16**. Neste caso, é de responsabilidade do arrendatário a solicitação da licença ambiental pertinente.

- **Identificação de potenciais passivos ambientais**

26.5. A verificação do registro de passivos ambientais existentes na área de interesse foi realizada com base na análise documental e em informações obtidas por meio de vistoria técnica e de reuniões com instituições relacionadas ao tema.

26.6. Essa avaliação está sustentada nas informações apresentadas nos relatórios da Autoridade Portuária, a saber:

- Diagnóstico Ambiental Anual 2022: Porto Organizado do Itaqui (Agregar Ambiental; EMAP, 2023a); e
- Diagnóstico Ambiental Anual 2023: Porto Organizado do Itaqui (Agregar Ambiental; EMAP, 2023b).

26.7. Em ambos os relatórios, a seguinte conclusão é exposta:

“[...] ademais, no levantamento de informações para esse diagnóstico, não foram encontradas evidências que apontem algum passivo na área da poligonal do Porto Organizado do Itaqui, ainda que em processo de mitigação/remediação ou já tratado de forma conclusiva” (Agregar Ambiental; EMAP, 2023a, 2023b, grifo próprio).

26.8. A avaliação preliminar é a etapa inicial do gerenciamento de áreas contaminadas e tem como objetivo caracterizar as atividades desenvolvidas e em desenvolvimento na área, identificando possíveis fontes potenciais de contaminação e constatando evidências, indícios ou fatos que permitam suspeitar de contaminação (ABNT, 2021).

26.9. Segundo a ABNT NBR 15515-1:2021 (ABNT, 2021), a área pode ser classificada como:

- Área com Potencial de Contaminação (AP) – área onde foram realizadas atividades potencialmente contaminadoras.
- Área Suspeita de Contaminação (AS) – área com indícios de ser contaminada, de acordo com a avaliação preliminar.
- Área Contaminada (AC) – área que contém quantidade ou concentração de matéria em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger.

26.10. Caso a área considerada não se enquadre nas classificações mencionadas, será caracterizada como Área excluída do cadastro (AE) de áreas contaminadas.

26.11. Nesse sentido, segundo a metodologia de verificação de passivos ambientais adotada e diante das informações coletadas, a área **IQI16** é classificada como **AE** por não apresentar indícios ou evidências que a classifiquem como AP, AS ou AC.

26.12. Com base nas informações levantadas sobre a área **IQI16**, não há identificação comprobatória da existência de passivos ambientais declarados, de documentos relacionados com autos de fiscalização, advertências ou multas ambientais, ou Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado. Todavia, considerando a existência de dutos de combustível desativados próximos ao local, é prevista uma avaliação preliminar da área.

26.13. Assim, considerando os demais leilões de terminais portuários realizados até o momento, os passivos ambientais não conhecidos atualmente e possivelmente identificados pela arrendatária, no prazo de até 1 (um) ano contado da data de assunção da área arrendada, serão de responsabilidade do Poder Concedente

- **Estudos ambientais**

26.14. Os estudos ambientais necessários para subsidiar o processo de licenciamento dos terminais varia de acordo com a complexidade do empreendimento, por isso os estudos ambientais e os documentos previstos para o licenciamento ambiental do uso da área **IQI16** estão apresentados no quadro abaixo:

Quadro 4 - Licenças e estudos ambientais previstos.

LICENÇA	ATIVIDADE	ÓRGÃO LICENCIADOR	ESTUDOS APLICÁVEIS	FONTE
LI	Obras para instalação do terminal	SEMA/MA	Plano Básico Ambiental (PBA) Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil (PGRCC) Memorial Descritivo da atividade Projeto executivo	Portal SIGLA ⁸ e manifestação da SEMA/MA
LO	Operação do terminal	SEMA/MA	Relatório de Detalhamento de Programas Ambientais (RDPA) Plano de Emergência Individual (PEI)	Portal SIGLA
Renovação LO	Operação do terminal	SEMA/MA	Relatório de Gestão Ambiental (RGA)	Portal SIGLA

Fonte: EVTEA LabTrans/UFSC.

27. DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

27.1. Considerando as competências da Agência Reguladora e a Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários (CPLA), todas as comunicações dirigidas às empresas são feitas, por padrão, pela ANTAQ, em decorrência do Ofício nº 214/2017/AECI, de 1º de novembro de 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*”.

28. CONCLUSÃO

28.1. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **IQI16** 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.

28.2. Observa-se que a revisão do estudo do terminal **IQI16** EVTEA v2 (SEI nº 11204675) incorporou as contribuições acatadas oriundas Acórdão 930/2026-TCU-Plenário (SEI nº 11177823), as quais foram devidamente avaliadas por esta setorial técnica. Ademais, as minuta de edital e minuta de contrato deverão ser ajustadas pela ANTAQ, conforme procedimento ordinário, atendendo ao Acórdão 930/2026-TCU-Plenário (11177823).

28.3. Nesse sentido, sugere-se ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias:

- Aprovar os estudos revisados, caso esteja de acordo com o exposto neste Ato Justificatório e com o EVTEA V2 (SEI nº 11204675);
- Submeter os estudos (SEI nº 11204675) à aprovação do Secretário Nacional de Portos e, em ato contínuo à aprovação dos estudos, os mesmos sejam encaminhados Antaq para providências relativas à abertura da licitação e adequação das minutas de contrato (SEI nº 9788939) e edital (SEI nº 9788936); e
- Oficiar a Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), para ciência da nova versão dos documentos e dos ajustes realizados.

À consideração superior.

CARLOS MAGNO L. S. FILHO
Coordenador-Geral

[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 real). Mas não há como desconsiderar o impacto da exigência da garantia de execução do possível lance a ser apresentado pelos proponentes.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Magno Lopes da Silva Filho**, **Coordenador-Geral de Modelagem**, em 06/05/2026, às 14:52, 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.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11211266** e o código CRC **ED14B9B5**.



Referência: Processo nº 50020.001471/2024-51



SEI nº 11211266

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Ed. Anexo Oeste - Bairro Zona Cívica Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: