



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Transportes e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 78

/COGTL/SEAE/MF

Brasília, 23 de março de 2017.

**Assunto:** Audiência Pública nº 3/2017, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que tem por objetivo obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato de arrendamento, documentos técnicos e seus respectivos anexos), necessários à realização de certame licitatório referente ao arrendamento do terminal portuário para movimentação de papel e celulose, no porto organizado de Itaqui, no estado do Maranhão, denominada IQI18.

**Acesso:** Público.

---

## **1. Introdução**

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Audiência Pública nº 3/2017, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor portuário, nos termos de suas atribuições, definidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no art. 29-B, Anexo I do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.<sup>1</sup>

2. A mencionada audiência pública tem o objetivo de obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato de arrendamento, documentos técnicos e seus respectivos anexos), necessários à realização de certame licitatório referente ao arrendamento do terminal portuário para movimentação de papel e celulose, no porto organizado de Itaqui, no estado do Maranhão, denominada IQI18.

---

<sup>1</sup> Redação dada pelo Decreto nº 8.391, de 16 de janeiro de 2015.

## 2. Da Análise

3. A área IQI18, localizada no Porto de Itaqui/MA, conforme a Antaq, possui vocação para movimentação e armazenagem de carga geral, especialmente papel celulose, dispondo de uma área de 53.454 m<sup>2</sup>. A agência apresenta os seguintes valores referentes a este terminal:

Quadro 1: Alguns valores constantes na minuta de contrato da área IQI18.

EDITAL	AP 03/2017
<b>Garantia da proposta</b>	R\$ 16.173.232,00
<b>Valor global estimado do contrato</b>	R\$ 1.617.323.200,00
<b>Valor de arrendamento fixo/mês</b>	R\$ 52.347,12
<b>Valor do arrendamento variável</b>	R\$ 1,25 por tonelada de qualquer carga movimentada
<b>Tarifa de serviço</b>	R\$ 49,52 por tonelada
<b>Garantia de execução do contrato</b>	R\$ 80.866.160,00

Fonte: Antaq.

4. Os documentos disponibilizados na audiência pública ora analisada são:

- i. Condições do Edital;
- ii. Minuta do Contrato de Arrendamento;
- iii. Estudo Seção A – Demanda;
- iv. Estudo Seção B – Engenharia;
- v. Estudo Seção C – Financeiro;
- vi. Estudo Seção D – Ambiental;
- vii. Planta – Ilustração da Área.

5. Ao analisar esses documentos, a Seae identificou oportunidade para aperfeiçoamento nos itens abordados a seguir.

### 2.1. Das limitações à participação no leilão

6. No item 2 da minuta de contrato em análise, consta que a área IQI18 possui acesso rodoviário, acesso marítimo e acesso ferroviário por meio de desvio ferroviário a ser construído pela arrendatária.

7. Todavia, esta Secretaria não identificou, nos documentos disponibilizados na presente audiência pública, dispositivo que discipline a participação de empresas concessionárias de transporte ferroviário de cargas no certame licitatório da área IQI18.

8. Dessa forma, depreende-se ser possível que uma empresa que detenha a outorga para prestação de serviços de transporte ferroviário associados à exploração da infraestrutura seja declarada vencedora. Conforme já disposto nos Pareceres Analíticos

sobre Regras Regulatórias nº 228/2013<sup>2</sup> e nº 290/2013<sup>3</sup>/ COGTL/SEAE/MF<sup>4</sup>, neste caso hipotético haveria a possibilidade de ocorrência de incentivos à discriminação de usuários por esta operadora, que poderia favorecer o transporte ferroviário de cargas movimentadas no seu terminal, bem como a movimentação de cargas próprias transportadas nas linhas ferroviárias por ela operadas.

9. Problemas derivados da verticalização de ferrovias são comuns na literatura sobre concorrência. Assim, sugere-se que se avalie a necessidade de impor limitações à participação das atuais concessionárias de ferrovias no leilão, buscando promover o bem-estar econômico e a maior eficiência econômica no setor portuário, e a mitigação de riscos de eventuais abusos de poder de mercado pela empresa verticalizada.

10. Ademais, nas minutas disponibilizadas não foram identificadas condições à participação de detentores de terminais que já operam no porto em questão, no leilão ora analisado. Como se trata de setor com significativas barreiras à entrada (limitação da oferta de áreas nos portos ou fora deles), sugere-se que a agência avalie os riscos concorrenciais derivados da possibilidade de este certame gerar concentração horizontal no Porto de Itaquí/MA e, se concluir necessário, limite a participação na licitação de operadores que já atuem naquele mercado.

## 2.2. Da integralização do Capital Social Mínimo

11. Na minuta de edital da presente audiência pública, o Capítulo VI, Seção I, dispõe sobre as obrigações prévias à celebração do contrato, que devem ser cumpridas em até 45 dias após a publicação do ato de homologação e adjudicação. Entre tais exigências destaca-se o item 27.2.3.5: “o seu capital social inicial mínimo devidamente subscrito, nos termos da **Minuta do Contrato de Arrendamento**, bem como a comprovação de integralização de 100% (cem por cento) esse capital social inicial mínimo em moeda corrente nacional” (grifos constantes no original).

---

<sup>2</sup> Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 228 /COGTL/SEAE/MF, de 05 de setembro de 2013, sobre a Audiência Pública nº 3/2013 da Antaq, que tratou das minutas de edital e contrato de arrendamento de áreas e infraestruturas portuárias nos portos organizados de Santos/SP (Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP) e Belém/PA, Santarém/PA, Vila do Conde/PA e Terminais de Outeiro/PA e Miramar/PA (Companhia Docas do Pará - CDP).

<sup>3</sup> Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 290 /COGTL/SEAE/MF, de 25 de outubro de 2013, sobre a Audiência Pública nº 6/2013 da Antaq, que tratou das minutas de edital e contrato de arrendamento de terminais nos portos organizados de Paranaguá/PR, Salvador/BA, Aratu/BA e São Sebastião/SP.

<sup>4</sup> Coordenação Geral de Transporte e Logística (COGTL), da Seae/MF.

12. Conforme já disposto nos Pareceres Analíticos sobre Regras Regulatórias nº 228/2013, nº 290/2013, nº 327/2014<sup>5</sup>, nº 344/2014<sup>6</sup>, nº 345/2014<sup>7</sup> e nº 152/2016<sup>8</sup>/COGTL/SEAE/MF, a Seae reitera a sugestão de que a Antaq avalie exigir, como requisito para assinatura do contrato, a integralização de uma parcela do capital social mínimo exigido, com a posterior complementação do valor restante em prazo razoável a ser definido pela agência. Isto é o que está sendo feito, por exemplo, na concessão dos aeroportos de Fortaleza/CE, Florianópolis/SC, Porto Alegre/RS e Salvador/BA, realizada pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).<sup>9</sup>

13. A comprovação do capital social mínimo para a assinatura do contrato é importante para evitar que oportunistas participem do processo licitatório. No entanto, a exigência de total integralização nesse primeiro momento pode restringir a concorrência no certame. Ao se exigir uma parcela do capital social mínimo para assinatura do contrato, com a integralização da parcela complementar em um prazo razoável para a agência, pode-se inibir a participação de oportunistas e, ao mesmo tempo, não prejudicar a concorrência no certame.

### **2.3. Da validade da proposta pelo arrendamento**

14. O item 16.5 da minuta de edital em análise disciplina que a proposta pelo arrendamento terá validade de um ano, a contar da data de seu recebimento. A validade da Garantia de Proposta será prorrogada de acordo com a necessidade, pelo menos 30 dias antes de seu vencimento, às expensas das próprias proponentes, caso expire antes do prazo estipulado, sob pena de desclassificação do certame. A Garantia de Proposta deverá ser renovada pelo prazo mínimo de seis meses.

---

<sup>5</sup> Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 327/COGTL/SEAE/MF, de 27 de novembro de 2014, sobre Audiência Pública nº 5/2014 da Antaq, que tratou das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato de arrendamento, documentos técnicos e seus respectivos anexos) para a realização de certame licitatório para o arrendamento do Terminal de Trigo do Porto do Rio de Janeiro/RJ.

<sup>6</sup> Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 344/COGTL/SEAE/MF, de 17 de dezembro de 2014, sobre a Audiência Pública nº 6/2014 da Antaq, que tratou das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato de arrendamento, documentos técnicos e seus respectivos anexos) para a realização de certame licitatório para o arrendamento do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Salvador/BA.

<sup>7</sup> Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 345/COGTL/SEAE/MF, de 17 de dezembro de 2014, sobre a Audiência Pública nº 7/2014 da Antaq, que tratou das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato de arrendamento, documentos técnicos e seus respectivos anexos) para a realização de certame licitatório para o arrendamento do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Recife/PE.

<sup>8</sup> Parecer analítico sobre Regras Regulatórias nº 152/COGTL/SEAE/MF, de 03 de junho de 2016, sobre Audiência Pública nº 1/2016 da Antaq, que tratou das minutas jurídicas e técnicas (edital de licitação, contrato de arrendamento, documentos técnicos e seus respectivos anexos) para a realização de certame licitatório para o arrendamento do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto de Fortaleza/CE.

<sup>9</sup> Vide itens 6.2.4.6 e 6.2.4.7 do Edital do Leilão nº 1/2016, da Anac, disponível em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/andamento/edital-e-anexos-1/01-edital.pdf/view>. Acesso em 23/02/2017.

15. Diante do exposto, esta Secretaria sugere, em linha com os Pareceres Analíticos sobre Regras Regulatórias nº 344/2014, nº 345/2014 e nº 152/2016/COGTL/SEAE/MF, que, ao prever a prorrogação da proposta pelo arrendamento, a cláusula em comento discipline prévia consulta ao proponente quanto à sua intenção em permanecer concorrendo no certame, assim como estabeleça procedimento de reajuste pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) dos valores das propostas inicialmente apresentadas, com o objetivo de corrigir adequadamente este valor.

## **2.4. Pedido de Esclarecimentos**

### **2.4.1. Dos mecanismos de regulação tarifária**

16. A Antaq tem adotado distintas formas de determinar a remuneração do arrendatário pelos serviços prestados aos usuários, conforme disposto nas minutas de edital e contratos de licitação, disponibilizados em audiências públicas<sup>10</sup>, e nos leilões de arrendamentos portuários ocorridos após a edição do novo marco regulatório do setor (Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013). Por vezes a agência define que tal remuneração será por preços livremente estabelecidos pelos arrendatários; outras vezes, por tarifas fixas; e, em alguns casos, por preços máximos (preço-teto). Para o caso da área IQI18, o regime adotado é tarifa fixa por tonelada movimentada.

17. No setor portuário, há casos que possam justificar essas diferenças, mas a agência não apresenta nenhuma motivação para tais escolhas, dificultando uma correta avaliação quanto ao regime tarifário mais adequado a ser exercido pelo arrendatário.

18. Dessa forma, solicita-se que a Antaq exponha os critérios que fundamentam a decisão de adotar diferentes regimes tarifários para as áreas a serem leiloadas.

### **2.4.2. Da carga movimentada**

19. O item 5 da minuta de contrato, que trata do objeto do contrato, define que o arrendamento será utilizado para a movimentação e armazenagem de cargas gerais especialmente papel e celulose, admitidos pelo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto Organizado. Entretanto, no que diz respeito ao tipo de carga que será considerada para a verificação anual da movimentação mínima exigida, o item “7.1.2”, alínea “i” dispõe que somente será contabilizada a movimentação de papel e celulose e somente se tais cargas forem desembarcadas de embarcações atracadas no Porto Organizado ou embarcadas nessas embarcações, em operações que utilizem o arrendamento.

20. Diante de tal situação a Seae questiona o motivo de se considerar somente a movimentação de papel celulose para contabilizar a verificação anual da movimentação mínima exigida, uma vez que, no objeto do contrato, está definido que o arrendamento será utilizado para movimentação e armazenagem de carga geral, especialmente papel e celulose.

---

<sup>10</sup> Nos Pareceres Analíticos sobre Regras Regulatórias nº 228/COGTL/SEAE/MF e nº 290/COGTL/SEAE/MF, encontram-se alguns exemplos sobre tais questionamentos.

### 3. Conclusões

21. O presente parecer apresentou considerações sobre os documentos disponibilizados na Audiência Pública nº 3/2017 da Antaq, que trata da realização de certame licitatório para o arrendamento do terminal portuário para movimentação de papel e celulose, no porto organizado de Itaqui/MA, denominada IQI18. As sugestões feitas pela Seae podem ser assim brevemente sintetizadas:

- i. Sugere-se que a agência avalie os riscos concorrenciais derivados da possibilidade de este certame gerar concentração horizontal ou vertical, e, se concluir necessário, limite ou regule a participação na licitação de agentes que já atuem naquele mercado;
- ii. A Antaq avalie exigir, como requisito para assinatura do contrato, a integralização de uma parcela do capital social mínimo exigido, com a posterior complementação do valor residual em prazo razoável a ser definido pela agência;
- iii. Que, ao prever a prorrogação da proposta pelo arrendamento, a cláusula em comento discipline prévia consulta ao proponente quanto à sua intenção em permanecer concorrendo no certame, estabelecendo-se mecanismo de reajuste por meio do IPCA;
- iv. Solicita-se a exposição dos critérios que fundamentam a decisão de adotar tarifa fixa ou preço teto, em determinadas situações, e preço livres em outras; e
- v. A Antaq esclareça o motivo de considerar somente a movimentação de papel celulose para contabilizar a verificação anual do quantitativo mínimo, uma vez que no objeto do contrato define que o arrendamento será utilizado para a movimentação e armazenagem de carga geral, especialmente papel celulose, admitido pelo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ do Porto Organizado.

À consideração superior.

LEISY MIKAELLY ALVES TEIXEIRA  
Gerente

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA  
Coordenador de Transportes e Logística

De acordo.

ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE  
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência