



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL

COORDENAÇÃO-GERAL DE MODELAGEM E OUTORGAS
SCN Quadra 04, Bloco B, Ed. Varig, 13º Andar, Sala 1302 - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP
70714900
Telefone: (61) 3771-0900/0509 - www.transportes.gov.br

Nota Informativa nº 7/2018/DP - GPII/SFP-MTPA

Brasília, 21 de março de 2018

Referência: Processo nº 50300.010149/2016-66

Assunto: Informações a respeito dos procedimentos adotados para realização de certame licitatório de área no Porto de Paranaguá/PR para implantação de terminal para movimentação de veículos denominado PAR12.

I. OBJETO

1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas a abertura de licitação de área situada no Porto de Paranaguá/PR, denominada PAR12, destinada à movimentação de veículos.

II. INTRODUÇÃO

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

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

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

As políticas públicas são traçadas diretamente pelo governante e sua equipe (Ministros de Estado, Secretários, etc.), sempre em observância às orientações emanadas pelo governante^[1] (grifos nossos)

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

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

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.

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.

Além disso, é importante aprimorar o marco regulatório, a fim de garantir maior segurança jurídica e, sobretudo, maior competição no setor. Nesse sentido, a Medida Provisória proposta altera as Leis nº 10.223, de 5 de junho de 2001 e nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e revoga as Leis nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, lançando novas bases para o desenvolvimento do setor portuário nacional, calcadas em regras claras e precisas, que promovam a participação da iniciativa privada com o Estado, da operação dos terminais portuários.

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). [...]

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.

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. [...]

Por fim, a proposta de Medida Provisória estabelece regras de direito intertemporal no capítulo destinado às 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)

5. No cerne do novo arcabouço jurídico, estava a instituição de medidas com vistas a assegurar a realização dos investimentos em infraestrutura portuária necessários a garantir a expansão da capacidade para fazer frente ao crescimento do setor. Nesse sentido, para a realização desses objetivos, o novo marco legal previu três mecanismos de implementação das políticas públicas estabelecidas pelo governo, a saber: i) novos arrendamentos, mediante a realização de procedimentos licitatórios; ii) instalação de novas e ampliações de instalações privadas; e iii) as prorrogações antecipadas de contratos de arrendamentos vigentes.^[2]

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

7. 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), que foi acompanhado pela edição da Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 e nº 38, de 14/3/2013.

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

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

- Portaria SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional.
- Portaria SEP/PR nº 38, 14/3/2013 – Divulgação de chamamento para empresas interessadas na elaboração de estudos para 159 áreas, com definição da modelagem a ser utilizada.
- Portaria Conjunta SEP/PR-Antaq 91, de 24 de junho de 2013 – Constituição de Comissão Mista, composta por quatro membros da SEP/PR e cinco membros da Antaq, com o objetivo de avaliar e selecionar os projetos e/ou estudos de viabilidade, os levantamentos e as investigações, referidos na Portaria SEP/PR 38/2013.
- Ofício 178/2013-DG, de 11/10/2013 - Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), bem como as minutas de edital e contrato referentes ao primeiro bloco foram aprovados por meio da Resolução 3.094/2013, Antaq e encaminhados ao TCU. O Ofício 178/2013 referido foi complementado posteriormente pelos Ofícios nº 38/2013-GAB (peça 29), de 16/10/2013, e nº 39/2013-GAB (peça 30), de 17/10/2013.
- Ofício 39/2013-GAB, de 17/10/2013 - enviou ao Tribunal de Contas da União as notas técnicas finais da Comissão Mista sobre análise feita após as Audiências Públicas 3 e 4/2013.
- Acórdão nº 1077/2015 TCU-Plenário, de 06/05/2015, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP.
- Acórdão 2413/2015 TCU-Plenário, de 30/09/2015 - Aprovação Final pelo TCU da licitação de 8 áreas pelo critério de Maior Valor de Outorga.

10. Cabe ressaltar que na elaboração e atualização do estudo que embasa a licitação em comento, a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, teve importante papel e foi grande parceira deste Ministério.

11. Os estudos desenvolvidos para o terminal PAR12 utilizaram as premissas de modelagem dos estudos mais recentes desenvolvidos por parte deste MTPA e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, tal como o recentemente licitado Terminal de Trigo do Rio de Janeiro. Embora se tenha optado por uma alternativa locacional para o terminal diferente da proposta original de 2013, respeitou-se toda a metodologia e o padrão documental que têm sido incrementada desde os primeiros estudos desenvolvidos pela EBP, logo após a mudança do marco regulatório do setor. E para que os estudos originais visassem a atender aos padrões esperados, houve um esforço de acompanhamento dos trabalhos por parte do MTPA e da ANTAQ ao longo do desenvolvimento dos mesmos. De maneira geral, o processo de atualização de estudos consiste na revisão das informações e premissas anteriormente adotadas, em especial as seguintes verificações:

- Atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas, incorporando o resultado das discussões dos processos das demais áreas já licitadas;
- Atualização da situação atual da área, tais como: dimensão da área, layout, tipo de carga, acessos, inventários de bens existentes, operação etc.;
- Atualização das premissas operacionais do estudo, tais como: demanda, preços, custos, investimentos, capacidade, taxa de câmbio, impostos, valor de arrendamento, licenciamento ambiental etc.;
- Incorporação de determinações/contribuições de órgãos intervenientes, tais como Tribunal de Contas da União - TCU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Agência Nacional do Petróleo, ocorridas nas primeiras rodadas de leilões portuários;
- Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

12. Oportuno mencionar que são adotados os regramentos e normativos que estabelecem diretrizes para a elaboração de projetos de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento setorial do governo, em especial:

- Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;
- Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.464, de 8 de junho de 2015 e pelo Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017;
- Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;
- Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;
- Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), publicado em dezembro de 2015;
- Plano Mestre do Complexo do Itaquí – versão preliminar publicada em janeiro/2017;
- Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Itaquí de 2012;

13. Como premissas básicas do projeto a ser licitado, estabeleceram-se:

- Critério de seleção da proposta: maior valor de outorga;
- Prazo de Arrendamento: 18 anos;
- WACC: 8,03 % a.a.

14. Destacamos que para os estudos em questão foi necessária a alteração no WACC em relação ao estudo disponibilizado em Audiência Pública. Essa alteração foi motivada pelas recomendações exaradas no âmbito do voto do Exmo. Relator Bruno Dantas conforme abaixo:

22. Relativamente aos estudos econômicos, a unidade instrutora constatou deficiências no cálculo da variável WACC, taxa que retrata o custo médio ponderado do capital, a qual se baseou em premissas econômicas desatualizadas face às recentes transformações no cenário fiscal e econômico nacional.

23. A falha apontada poderia gerar distorções significativas a menor nos valores das concessões. Apenas como exemplo, se fosse adotada taxa WACC de 8,64% – estimada a partir de premissas mais recentes apuradas pela unidade instrutora – o valor do arrendamento variável atingiria R\$ 23,48/t (contra R\$16,10/t definido originalmente) e o fixo R\$ 1.193.580,00/ano (contra R\$ 797.628,00/ano definido originalmente).

24. Sabe-se, todavia, que mediante Nota Técnica Conjunta 52/2017/STN/SEAE/MF, de 23/11/2017 (peça 14 do TC 029.910/2017-0, que trata de assunto análogo), a Secretaria do Tesouro Nacional, em atendimento à solicitação feita pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, procedeu à atualização dos parâmetros balizadores do cálculo da taxa de desconto de referência para os estudos dos leilões de concessão de terminais portuários qualificados no âmbito do Programa de Investimentos do Governo Federal.

25. Assim, com base nas novas premissas, obteve-se o valor de 8,03% para o custo médio ponderado do capital (WACC). Dessa forma, não vislumbro necessidade de determinação com vistas à atualização da sobrevida taxa, uma vez que o cálculo atualizado efetivamente contempla os parâmetros que refletem as características do setor econômico em análise.

15. Ressaltamos ainda que a solicitação expressa de alteração do WACC para os terminais em questão não consta nos Acórdãos n. 122/2018 e n. 123/2018, contudo, consideramos que em função do teor do Voto do Exmo. Relator citado no item 14, a alteração é necessária para dar seguimento aos trâmites licitatórios.

16. No que se refere ao prazo do contrato estabelecido para as áreas em questão ressaltamos que o mesmo foi estabelecido de forma que comportasse de maneira adequada os investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas fixas e variáveis.

17. Além disso, considerando o momento de lançamento dos editais de licitação, as datas iniciais de contrato foram alteradas de 2017 para 2019, ano que se prevê o início das atividades dos novos arrendatários.

18. Destaca-se que o estudo conceitual foi alterado pela Empresa e Planejamento e Logística - EPL, empresa pública do Governo Federal, e regularmente aprovado pelo MTPAC através deste Ato Justificatório, representando cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. O projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, por meio do PEI - Plano Básico de Implantação, após ser aprovado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária previamente à execução das obras.

19. Portanto, 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 argumentação descrita acima.

III. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA AS LICITAÇÕES DO PAP

20. Ao longo do exercício de 2012, intensificaram-se as discussões sobre a alteração do Marco Regulatório então em vigor, a Lei nº. 8630/93. O diagnóstico, à época, era o de que havia a necessidade de dar maior ênfase na execução de investimentos privados nos portos, com vistas ao aumento da capacidade de movimentação dos portos e terminais brasileiros, seja por implantação de novas instalações, seja pela melhoria da infraestrutura das instalações com contratos vigentes, resultando com isso em aumento da competição do setor, em melhoria da eficiência na prestação dos serviços portuários, consequentemente, a redução do chamado "Custo Brasil".

21. Sob a vigência do marco regulatório anterior, até o final de 2012, estimava-se que quase uma centena de contratos de arrendamentos portuários necessitavam de providências por parte do Poder Público em razão da proximidade de seu termo contratual ou de estarem efetivamente vencidos.

22. O Governo Federal, por meio da Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), ANTAQ, dentre outros atores, coordenou diálogos com toda a comunidade portuária visando elaborar o desenho do novo marco, que contempla o arrendamento de áreas nos portos organizados.

23. Em 6 de dezembro de 2012, entrou em vigor a Medida Provisória nº. 595 (posteriormente convertida na Lei nº. 12.815, a chamada Nova Lei dos Portos), dispondo sobre a exploração de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. A nova Medida Provisória revogou a Lei nº. 8.630/93, alterando significativamente as regras referentes aos arrendamentos portuários.

24. Dentre as alterações trazidas pela MP nº. 595/2012, destacam-se as mudanças no critério de julgamento das licitações e a redefinição de competências da Secretaria de Portos da Presidência da República - SEP/PR - que assumiu o papel de Poder Concedente, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ - com poder fiscalizador e regulador e responsável pela realização das licitações e das administrações portuárias, responsáveis por apoiarem essas atividades.

25. Tendo por base sua nova competência estabelecida pela citada MP, a SEP/PR, no intuito de definir as áreas com potencial de realização de licitações nos portos brasileiros, iniciou levantamento junto às autoridades portuárias por meio do Ofício Circular nº. 22/2013/SEP, de 29 de janeiro de 2013.

26. Com base nesse levantamento, e a partir dos diálogos com os diversos atores portuários, foram mapeadas 159 áreas passíveis de serem arrendadas ao setor privado e suas respectivas necessidades de investimento.

27. Os critérios estabelecidos para a escolha das áreas do Programa de Arrendamentos Portuários foram:

28. A existência de contratos vencidos e a vencer até 2017, tendo em vista que esse prazo foi considerado razoável para que as licitações ocorressem, já considerando o ineditismo do caso e os imprevistos eventuais em processos licitatórios de arrendamentos. Até 2017, poder-se-ia então realizar novos levantamentos com outra "data de corte" estabelecida, para a elaboração de nova rodada de licitações, conforme conveniente. Foram identificadas 117 áreas nessa condição, conforme indicado na Tabela 01:

Tabela 01

Vencimento	Não Prorrogável	Prorrogável	TOTAL
Vencidos	43	3	46
Até 2013	12	1	13
Em 2014	13	4	17
Em 2015	5	9	14
Em 2016	4	9	13
Em 2017	8	6	14
Total	85	32	117

29. Eventuais áreas livres greenfield em relação à quais havia sinalização de interesse

30. Foi então publicada a Portaria SEP nº. 15, de 15 de fevereiro de 2013, comunicando que a SEP/PR havia publicado, em seu sítio eletrônico (www.portosdobrasil.gov.br), as informações relativas aos empreendimentos dentro dos Portos Marítimos Organizados, passíveis de serem licitados, conforme previsto no art. 49 da Medida Provisória nº. 595/2012 (<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/investimentos/arrendamentos-1>) (Anexo 1).

31. É importante observar nas tabelas apresentadas que as áreas que apresentavam disponibilidade imediata foram aquelas que à época da publicação da portaria estavam com seus contratos vencidos ou eram áreas greenfield.

32. Deu-se assim ampla publicidade às áreas potenciais para novas licitações, o que possibilitou que posteriormente empresas interessadas apresentassem Manifestações de Interesse em realizar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para subsidiar os procedimentos licitatórios, dentre elas a Estruturadora Brasileira de Projetos - EBP que por meio da Portaria SEP nº. 38, de março de 2013, foi autorizada, sem exclusividade, a desenvolver projetos e/ou estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e operacional, levantamentos e investigações dos novos contratos de arrendamentos dos terminais portuários. A citada portaria foi precedida por análise técnica e jurídica.

33. Consoante consta nos Blocos de Projetos e no Termo de Referência para o Desenvolvimento dos Estudos, respectivamente Anexos I e II da Portaria SEP/PR nº. 38/2013, o objeto da autorização era o desenvolvimento de estudos referentes a 159 áreas de arrendamentos dentro de portos públicos passíveis de serem licitadas, bem como de duas concessões, a saber, Imbituba e Manaus, para entrega no prazo de 225 dias a contar da publicação da Portaria.

34. Nesse sentido, as áreas portuárias contempladas no escopo da Portaria em tela foram originalmente distribuídas em 04 blocos, a saber: 1) os portos de Santos/SP, Belém/PA, Santarém/PA, Outeiro/PA, Miramar/PA e Vila do Conde/PA; 2) os portos de Salvador/BA, Aratu/BA, São Sebastião/SP e Paranaíba/PR; 3) Cabedelo/PB, Fortaleza/CE, Itaquil/MA, Santana/AP, Macaé/AL, Recife/PE e SUAPE/PE; e 4) Itaguaí/RJ, Itajaí/SC, Niterói/RJ, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ, Rio Grande/RS, Imbituba/SC, Manaus/AM, São Francisco do Sul/SC e Vitória/ES.

35. Optou-se por priorizar no Bloco 1 do programa as áreas do Porto de Santos, considerando sua importância estratégica para a economia nacional por se tratar do maior porto público brasileiro e dos portos da Companhia Docas do Pará, tendo em vista a recente prioridade dada pelo Governo para a melhoria das soluções logísticas em direção ao Arco Norte brasileiro, principalmente no que se refere aos grãos vegetais.

36. Também se vislumbrou uma divisão de blocos que levasse em conta questões geográficas (por exemplo, portos das regiões norte e nordeste no bloco 3 e portos das regiões sul e sudeste no Bloco 4), o que naquele momento tornou mais eficiente a elaboração dos estudos já que foram demandadas visitas e levantamentos de informações in loco por parte das equipes responsáveis.

37. Importante ressaltar que foram recebidas mais de 3000 propostas de melhorias aos documentos disponibilizados no período de Consulta Pública. Todas as contribuições foram avaliadas e muitas foram incorporadas.

38. Como já mencionado, foram realizados de forma resumida, no âmbito do TCU, os seguintes procedimentos de acompanhamento referentes ao Programa de Arrendamentos Portuários: primeiramente, houve a publicação do Acórdão nº. 3661/2013, condicionando a publicação dos editais de licitação do Bloco 1 do PAP à adoção de 19 condicionantes; após a apresentação de complementações, justificativas e de pedido de reexame pela SEP/PR, foi atestado o cumprimento de 15 das 19 condicionantes, no Acórdão nº. 1555/2014; na sequência, o Deputado Augusto Rodrigues Coutinho de Melo opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão nº. 1.555/2014, que foram rejeitados pelo Acórdão nº. 0828/2015; por fim, mais de um ano e meio após os estudos e minutas de editais de licitação terem sido enviadas à Corte de Contas, foi atestado o cumprimento das 4 condicionantes que ainda estavam pendentes, por meio do Acórdão nº. 1077/2015, liberando-se as licitações do Bloco 1 do PAP desde que cumpridos certos requisitos (os quais foram atendidos). Por fim, após a decisão de submeter apenas estudos referentes à Fase 1 do Bloco 1 do PAP, consideradas áreas prioritárias, e após esdarcimentos finais prestados pela SEP/PR, foi exarado o Acórdão nº. 2413/2015, atestando, como já mencionado, que "não foram detectadas

irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários”.

39. Em que pese o PAR12 ter feito parte do chamado Bloco 2, todas as observações e condicionantes do Tribunal no que se refere ao Bloco 1, foram incorporadas aos estudos revisados, de modo que os estudos apresentados estão alinhados quanto as recomendações exaradas por aquele Tribunal.

IV. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

40. Terceiro maior polo automobilístico no país, em 2015, o estado de Paraná respondeu por cerca de 12% da produção nacional de veículos, fabricando 368 mil unidades. No Paraná estão presentes as empresas CNH New Holland, Nissan, Audi, Renault, VW e Volvo. Além dessas, existe ainda a fábrica da BMW em Araquari (SC), que pode ser considerada como localizada na área de influência do porto de Paranaguá.

41. O PAR12 será o segundo terminal voltado à movimentação de veículos naquele porto, dotado de pátios públicos aptos a movimentar este tipo de carga na área de influência do porto, com instalações para movimentar veículos, em ambiente concorrencial saudável.

42. Trata-se de um terminal para a movimentação de carga geral (veículos e suas partes) no porto de Paranaguá/PR. A área denominada PAR12 está localizada na retaguarda do Terminal de Contêineres de Paranaguá – TCP, em área adjacente ao terminal arrendado à Volkswagen.

43. A área denominada PAR-12 é Greenfield, possuindo 170,2 mil m².

Figura 2 – Identificação PAR12



44. Para a viabilização do PAR12, serão necessários investimentos em pavimentação da área e edificações de apoio, no valor de R\$ 80 milhões. Estes investimentos devem garantir uma capacidade dinâmica de 300 mil unidades/ano.

45. A operação básica de um Pátio Portuário de Veículos consiste em uma grande área portuária alfandegada, que é dedicada ao estacionamento temporário para veículos automotores, tanto para a exportação quanto para a importação.

46. No caso da exportação, os veículos produzidos e oriundos das fábricas nacionais chegarão a este Pátio Portuário de Veículos por intermédio de grandes transportadores rodoviários denominados “caminhões cegonhas”.

47. No Pátio Alfandegado, os veículos serão descarregados dos caminhões cegonhas e estacionados nas quadras ou nos lotes pré-estabelecidos desse Pátio, para então aguardarem a chegada e o carregamento para os Navios Ro-Ro.

48. No caso da importação, os veículos chegarão ao Porto de Paranaguá a bordo de Navios Ro-Ro, dirigindo-se diretamente do costado até o Terminal Pátio Portuário de Veículos.

49. O novo Pátio Portuário de Veículos proposto terá função reguladora, fazendo parte integrante da cadeia logística, como área de estocagem temporária, para facilitar as operações de carga e descarga dos caminhões cegonhas e de embarque e desembarque de veículos, desde o Pátio para o Navio e vice-versa, proporcionando controle alfandegário e rapidez na movimentação.

50. Por meio da Resolução n. 5189-ANTAQ, de 13 de janeiro de 2017, o processo foi submetido à Consulta e Audiência Públicas, com vistas ao aprimoramento das minutas de edital e contrato de arrendamento, bem como dos documentos técnicos. Após as contribuições, foram procedidas as análises pertinentes sendo acatadas algumas sugestões e procedidas as alterações pertinentes, com a finalização do processo administrativo na Agência em 05 de julho de 2017 e envio ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), por meio do Ofício nº 239/2017/DG-ANTAQ.

51. A seguir, segue um resumo dos resultados chave do modelo como receita bruta global, investimentos, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL) com um prazo de 18 anos.

Receita Bruta Global	R\$ 553.781 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 90.456 k
Investimentos	R\$ 80.104 k
Pagamento Mensal fixo	R\$ 76,8 k
Pagamento variável/t	R\$ 18,80/t
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	8,03%
Valor Presente Líquido do Projeto em 8,03%	R\$ 0

Atualizações do Estudo Original de 2013

52. Em cumprimento ao Acórdão 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo PAR12 para a nova data base 06/2016 (a primeira versão tinha como data base 07/2013).

53. Todos os valores unitários do Capex foram atualizados usando o Índice de Reajustamento de Obras Portuárias da Fundação Getúlio Vargas (FGV), conforme determinação TCU do Acórdão no. 3.661/2013.

54. Todos os outros valores unitários (Opex, Receita) foram atualizados usando o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), acumulado em 23,8% ao longo do período de ajuste.

55. Além das atualizações monetárias, foram necessárias também atualizações no projeto, conforme apresentadas a seguir:

Capex

56. Os ajustes no Capex se fizeram necessários em função de alterações de cenário no porto de Paranaguá desde a elaboração do estudo em 2013, quais sejam:

- Diminuição do período de obras, de 3 para 2 anos;
- Alteração do tipo de pavimentação, de leve para pesada, conforme solicitado pela Autoridade Portuária, considerando o tipo de demanda que será atendida pelo terminal.

57. As alterações nos quantitativos podem ser comparadas na tabela a

seguir:

Tabela 02: Capex Projeto PAR12 - 2013

Item	Un.	Qde/ 2013	Qde/ 2016	Custo Unitário 2013 (R\$)	Custo Unitário 2016 (R\$)	Total 2013 (R\$)	Total 2016 (R\$)
Custo de Capital							
Dragagem e Aterramento							
Estrutura Marítima							
Desenvolvimento de Terminal							
Demolição e preparação de site	Hectare	11,90	17,02	600.000,00	714.150,00	7.140.000,00	12.154.833,00
Pavimentação pesada	Hectare	-	17,02	2.400.000,00	2.839.032,00	-	48.320.325,00
Pavimentação leve	Hectare	11,90	-	1.200.000,00	1.419.516,00	14.280.000,00	-
Ferrovia	m	-	-	1.800,00	1.968,00	-	-
Distribuição Elétrica e de iluminação	Hectare	11,90	0,97	800.000,00	936.560,00	9.520.000,00	908.463,00
Água e esgoto	Hectare	11,90	0,97	500.000,00	585.350,00	5.950.000,00	567.790,00
Cercamento e segurança	LS	1,00	1,00	200.000,00	226.522,00	200.000,00	226.522,00
Edificações							
Cobertura de armazém de graneis, incl. empilhamento	m²	-	-	3.000,00	3.323,00	-	-
Silo - 10m x 45m, Empilhamento e recuperação	Each	-	-	1.200.000,00	1.329.156,00	-	-
Tanque de armazenamento de graneis - 3.000m³	Each	-	-	3.000.000,00	3.322.890,00	-	-
Armazém de graneis líquidos	m²	-	-	2.400,00	2.658,00	-	-
Geral-Admin, operações, manutenção	m²	5.000,00	971,00	3.000,00	3.323,00	15.000.000,00	3.226.526,00

Opex

- Nos estudos originais, foi considerado o pagamento da taxa do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF). No entanto, no Acórdão do Recurso Especial N° 1.275/2011, o Superior Tribunal de Justiça decretou a inexistência da contribuição. Em função disso, foram excluídos os pagamentos das taxas de FUNDAF na atual modelagem.

Demanda

- Enquanto o Brasil produziu 3,74 milhões de unidades em 2013, esse número caiu para 3,15 milhões, em 2014, e 2,43 milhões, em 2015 (fonte: Anfavea). Em função da crise no setor automobilístico, fez-se necessário a revisão para baixo da previsão de movimentação então projetada para 2013.
- A movimentação no porto de Paranaguá também mostra essa tendência, como pode ser observado no histórico do porto de 2012 a 2015:

	2012	2013	2014	2015
TOTAL NO PORTO DE PARANAGUÁ	178.598	163.765	114.139	81.677

Fonte: APPA

Tabela 03: Unidades movimentadas no porto de Paranaguá 2012 - 2015

Fonte: APPA

- Estima-se que a crise seja superada até 2019 (primeiro ano previsto de movimentação no terminal) com taxas moderadas de crescimento, de 2,8% na importação, e 2,4% na exportação (fonte: Plano Mestre Porto de Paranaguá 2016).
- Assim, foi revisada a movimentação global no terminal, de 7,2 milhões de toneladas para 3,5 milhões de toneladas.

Outras Atualizações

- Alteração do ISSQN, de 5% para 3%, respeitando a taxa vigente no município de Paranaguá.
- Alteração da área de arrendamento, de aproximadamente 119.000 m² para 170.200 m².
- Alteração do primeiro ano do arrendamento, de 2013 para 2017.

Considerações acerca da compatibilidade com o PDZ

58. Através da Portaria nº 051/17-MTPA, houve a aprovação do novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Paranaguá.

59. A definição/vocação da área está em consonância com o presente projeto, ou seja, destinada à movimentação de veículos. Contudo, conforme trazido no Ofício nº 239/2017/DG-ANTAQ, há diferenças nas metragens entre a área prevista no estudo e a área exposta no PDZ.

60. Através da Comunicação Externa nº 029/2017-DIRAFI/APPA/EP, de 27 de junho de 2017, protocolado no MTPA, a própria Autoridade Portuária reconheceu o "pequeno" erro material (erro de digitação) em uma das planilhas do PDZ:

(...) em específico a situação descrita se trata do dimensionamento da área analisada e descrita no item 3.7.1.16 do caderno técnico do PDZ aprovado.

61. Dessa forma, considerando o exposto acima, serve o presente para solicitar considerar a informação correta no item 3.7.1.16 do PDZ do Porto de Paranaguá, conforme segue:

* Onde se lê: 120.000 m² - tamanho da área.

* Leia-se: 170.200 m² - tamanho da área.

62. Com isso, considera-se que a alteração está em plena consonância com o projeto que se pretende licitar.

63. O resultado das contribuições da consulta e da audiência públicas foi aprovado pela Resolução ANTAQ n.º 5.459, de 14 de junho de 2017.

V. DA JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DE OUTORGA E DO PERCENTUAL DE GARANTIA DE EXECUÇÃO

64. Preliminarmente, informa-se que o maior Valor de Outorga, critério de julgamento previsto no art. 9º, inciso VII, do Decreto nº 8.033/2013, tem sido o critério adotado pelo Poder Concedente em face de sua vantajosidade demonstrada no Capítulo próprio desta Nota.

65. Em seguida, acerca do parcelamento de 25% (vinte e cinco) por cento do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, cumpre esclarecer que se trata de estratégia adotada, com base nas diretrizes do Poder Concedente, assegurado no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, para atrair interessados diante do cenário econômico do país, pois impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

66. No que se refere à definição do valor a ser adotado como garantia de execução, este MTPA aponta como imprescindível a sua previsão, dado que aumenta o grau de cumprimento dos contratos avençados. Nesta seara, determina-se a taxa de 5% - a ser calculada sobre o valor do contrato - para a definição do valor da garantia de execução.

67. Entende-se que esta taxa, além de estar de acordo com a legislação de regência, não onera excessivamente o procedimento licitatório, isto é, não acarretaria em custos exagerados e desnecessários aos futuros licitantes, o que poderia resultar em perda de interesse e esvaziamento do pleito. Além disso, outro fator que corrobora com a taxa acima especificada é que atualmente existem outros meios, além da garantia de execução, para se punir eventuais não cumprimentos de contratos, dentre os quais destacam-se as regulamentações emanadas pela própria agência reguladora do setor - ANTAQ.

68. Desse modo, evidencia-se a conveniência de se adotar a garantia de execução para os contratos de arrendamentos, assim como se justifica o valor determinado para o instituto.

VI. JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO - "MAIOR VALOR DE OUTORGA" EM DETRIMENTO DOS ANTERIORMENTE PREVISTOS

69. A Lei nº 12.815/2013 estabelece, no caput do seu art. 6º, os critérios de julgamento que poderão ser utilizados nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, nos seguintes termos:

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o

menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

70. 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.

71. Já o Decreto nº 8.033/13, inicialmente, não previa expressamente o critério de maior valor de outorga. Contudo, com a edição do Decreto nº 8.464/15, essa possibilidade foi incluída no rol de critérios de julgamento possíveis.

72. Com base na Lei dos Portos e no do Decreto nº 8.464/15, optou-se por adotar o critério de maior valor de outorga para as licitações do PAP. Entendeu-se que o critério de maior valor de outorga é o mais adequado para os casos em questão, devido a diversas razões. Resumidamente, esse critério possibilitaria uma forma de exploração adequada para os casos em que esse mecanismo venha a ser mais aderente se considerados os demais critérios de julgamento estabelecidos pelo Decreto nº 8.033/20113.

73. 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.).

74. Ademais, o fato do 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 mesmo, possíveis problemas que resultariam em pedidos de reequilíbrios contratuais por parte do futuro arrendatário em desfavor do poder público.

75. 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 aquele que se dispõe a pagar mais pelo ativo.

76. Além disso, maior valor de outorga é um critério de julgamento de licitação muito costumadamente 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 no setor de energia (petróleo).

77. O critério de julgamento de maior outorga reduz o risco de se selecionar um operador menos eficiente, bem como reduz a possibilidade de discussão de regras contratuais e reequilíbrios ao longo do contrato, já que possibilita um contrato mais simples e direto, com menos mecanismos novos para os quais a falta de experiência progressiva poderia gerar desconforto aos interessados.

78. Cabe destacar que em Consultas Públicas realizadas anteriormente, em que se previa a utilização de critérios de julgamento diferentes do Maior Valor de Outorga, diversos questionamentos foram feitos mostrando a fragilidade dos outros critérios:

Contribuições advindas das consultas públicas

Contribuição	Comentário
BLOCO 1: "Nos termos do item 3.1.4., "Para o Arrendamento STM01, a Proponente que apresentar em sua Proposta pelo Arrendamento a maior capacidade efetiva de movimentação, em toneladas por ano, de grãos sólidos admitidos pelo PDZ do Terminal de Santarém [...]". Nesse sentido, sugere-se esclarecer no referido item qual será a sistemática de aferição da exequibilidade das propostas apresentadas."	Neste caso, o interessado entende necessário haver uma checagem da exequibilidade das propostas de movimentação. Com as condições apresentadas, demonstra incerteza sobre a possibilidade e implicações de uma oferta de movimentação maior do que seu julgamento sobre a capacidade do terminal.
BLOCO 1: "Como se define a capacidade efetiva de movimentação? Equivale à movimentação mínima garantida? Poderá ser entendida como a soma de todas as quantidades anuais no período de vigência do contrato?"	Neste caso, o interessado demonstra dúvidas quanto ao que contemplar no cálculo da capacidade efetiva.
BLOCO 1: "[...] é possível notar que o Edital não prevê a desclassificação da proposta que oferta movimentação irreal e infactível, que supere a capacidade do terminal proposta e da disponibilidade de berços. Nesse sentido, sugere-se a inclusão de mecanismo específico no Edital de aferição da movimentação proposta, a fim de que sejam desclassificadas as propostas que propuserem movimentação sabidamente inexequíveis."	Neste caso o interessado entende também que a oferta de movimentação deve ser fisicamente factível, e sente falta de dispositivos no leilão que coibam propostas irreais.
BLOCO 1: "O item 3.1.1. indica as condições nas quais a movimentação de carga será contabilizada para a totalização da Movimentação Mínima Garantida. Pede-se que os critérios sejam definidos de forma mais objetiva, esclarecendo, por exemplo, como será tratada a descarga realizada diretamente dos navios para caminhões ou vagões."	O interessado pede, neste caso, maiores esclarecimentos sobre como quais tipos de movimentação são contabilizadas, preocupação que não seria relevante em outro critério de julgamento.
BLOCO 2: "Os quantitativos de movimentação anual de cargas indicados no quadro abaixo são os quantitativos mínimos assegurados pela arrendatária e que deverão ser atendidos durante todo o prazo de vigência do arrendamento (capacidade efetiva). Na medida em que quem se utilizar do berço interno disponibilizado pela arrendatária terá melhores condições de formação de preços como será tratada a obrigação de movimentação mínima do arrendatário?"	Neste caso, o interessado buscou compreender as melhores condições operacionais se refletem ou não na movimentação mínima resultante da oferta de capacidade efetiva.
BLOCO 2: "Quanto à melhor oferta, quais critérios serão utilizados pela Comissão de Licitação, visto que a licitação será pelo critério da maior capacidade efetiva de movimentação? Como será adequada essa questão à luz do que estabelece o art. 26 da Lei 12462 (Lei do RDC)? Poderá o Proponente ofertar acréscimos progressivos na capacidade efetiva de movimentação, p. ex.?"	O interessado questiona quais serão os critérios para aferir a maior capacidade efetiva.

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

VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

80. 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.

81. A identificação da necessidade de regulação econômica ou a sua aplicação adequada caso a caso, 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.

82. Existe um longo histórico, sobretudo nos países desenvolvidos, de experiências bem e mal sucedidas no tratamento desses objetivos no setor portuário. A referência que melhor consolida essa experiência, a mescla 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 tratam de diferentes assuntos relacionados a reformas institucionais e regulatórias portuárias. Pode ser baixado pelo link: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>. Particularmente o Módulo 6 deste documento, intitulado Port Regulation: Overseeing the Economic Public Interest in Ports, foi também utilizado pelo Poder Concedente como insumo para nortear sua política tarifária, e será referenciado diversas vezes nas páginas seguintes.

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

84. 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.

85. Sabe-se que o principal mecanismo para reduzir os preços e aumentar eficiência é através do estímulo ao aumento da concorrência. Sempre que existe demanda e áreas de expansão disponíveis, recomenda-se a licitação de novas estruturas, aumento da capacidade das áreas existentes (ganhos de produtividade) e melhorias estruturais que ampliem o dinamismo do porto.

86. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao PAR12, foram primeiramente avaliados aspectos concorrenciais (intraportos e entre portos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

87. Se as condições de competição e de ampliação de capacidade se mostram satisfatórias, prima-se pela adoção de mecanismos estruturais, isto é, a licitação de terminais sem a necessidade de tarifas teto.

88. Por outro lado, se há situações de competição insatisfatórias e não suficientemente mitigáveis com a adoção de mecanismos estruturais, lança-se mão de mecanismos regulatórios complementares.

89. A despeito dessa avaliação, cumpre notar que todos os contratos preveem o monitoramento das tarifas da ANTAQ através de relatórios frequentes da arrendatária, medida essa alinhada com as responsabilidades legais da Agência^[3], bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Se o arrendatário fornecer informações erradas ou imprecisas será severamente multado.

VII.2 Justificação de preços e tarifas utilizados no PAR12 e sua fundamentação

90. Este item atende particularmente a determinação 9.1.3 do TCU no Acórdão 1.077/2015 no que se refere à alteração do item 9.1.13 do Acórdão 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"

91. 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 PAR12.

VII.3 Composição da receita unitária

92. O modelo financeiro receberá, como input, uma receita média unitária (no caso de carga geral, em R\$/t).

VII.4 Demonstração de valores utilizados

93. O PAR12 prestará serviços de armazenagem de veículos. Foi proposta nesses casos uma única tarifa, a Tarifa de armazenagem, que visa cobrir todas as atividades necessárias para a recepção, armazenagem e transporte dessas cargas ao cais. A estiva não será incluída na Tarifa, uma vez que pode ser negociada diretamente entre o dono da carga e a empresa de navegação, assim como o frete.

94. Não se prevê a cobrança de receitas acessórias nesses terminais.

95. O valor de receita média unitária foi de R\$241,41 (t) foi aplicado no terminal PAR12.

VII. JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO - RDC

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

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

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

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

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

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

Art. 17. O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte: I - no modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;

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

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

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

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

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

103. Existindo duas ou mais propostas, ocorrerá a sessão de propostas à viva-voz, sendo que estão aptas a participar desta etapa os 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.

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

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

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

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

107. Em março de 2017, encontra-se um exemplo de sucesso da dinâmica

indicada. O Leilão ANTAQ nº. 07/2016 para o arrendamento da área STM04, localizada no Porto Organizado de Santarém/PA, proporcionou, na fase à viva-voz, 28 (vinte e oito) lances. Considerando o valor da proposta inicial, houve um ganho de 62% (ágio em viva-voz) para o valor de outorga, a partir do avanço durante a disputa, indicado na tabela 06:

Tabela 06: Comparativo de 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%
Abn 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: EPL 2018, com base nos dados do Projeto-Crescer e da ANTAQ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V - contratação integrada.

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

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

115. Conforme Nota Técnica nº 72/2015/DOUP/SPP/SEP/PR (Anexo II), de 26/06/2015, que detalhou e apresentou a metodologia para se atender ao disposto no Acórdão nº 1.155/2014 TCU-Plenário item 9.3.1, tem-se que o Valor do EVTEA a Ressarcir (VER) ao agente econômico autorizado a realizar os estudos para o Programa de Arrendamentos Portuários – PAP, é o seguinte:

$$VER \text{ mês/ano} = 325.185,37^* (1+i \text{ mês/ano})$$

Sendo:

- VER mês/ano: Valor do EVTEA a Ressarcir (teto) no momento de assinatura do contrato (mês/ano);
- i mês/ano: corresponde a correção monetária (IPCA) acumulado de mar/2013 até o momento da assinatura do contrato (mês/ano);

116. Conforme a Nota Técnica nº 72/2015, o VER deverá ser aplicado a cada EVTEA entregue quando o objeto do estudo for devidamente aceito pela SEP/PR e o processo de outorga do empreendimento estudado resultar na assinatura de um contrato de arrendamento ou concessão.

117. Importa ressaltar que o VER, a ser obtido pelo cálculo da equação exposta anteriormente, representa o teto do valor do ressarcimento.

118. Em momento posterior, a partir do valor teto de ressarcimento obtido na presente metodologia, deverá ser calculado o valor real do ressarcimento de cada EVTEA com base nas notas atribuídas por Comissão especialmente designada no processo de avaliação e seleção dos estudos técnicos.

119. As notas atribuídas pela referida comissão, nessa linha, determinarão se o executor do conjunto de estudos faz jus ao recebimento integral, parcial ou não recebimento de cada EVTEA, em caso de sucesso da outorga correspondente.

120. Por fim, vale notar que o Acórdão 2.413/2015 TCU-Plenário entendeu que a metodologia em questão cumpriu os requisitos determinados pelo no Acórdão nº 1.155/2014 TCU-Plenário, item 9.3.1, quais sejam: (i) apresentação de dados objetivos; (ii) vinculação aos respectivos custos de elaboração; (iii) previsão de margem de lucro compatível com a natureza do serviço e riscos envolvidos; (iv) não vinculação ao total dos investimentos estimados para os arrendamentos; e (v) referenciados em preços de mercado para serviços de porte e complexidade similares, se possível.

X. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO ATRIBUÍDOS AOS TERMINAIS, DEMONSTRANDO O ALINHAMENTO AO OBJETIVO DE INCREMENTO DE RESULTADOS

121. As justificativas para a formulação de parâmetros de desempenho para os terminais do Programa de Arrendamentos, especialmente no que diz respeito às áreas do Bloco I (Portos de Santos e Pará), foram apresentadas de forma exaustiva na Nota Técnica Regulação de Nível de Serviço (Anexo III), apresentada ao Tribunal de Contas da União em resposta à determinação 9.1.19 do Acórdão nº 3661/2013.

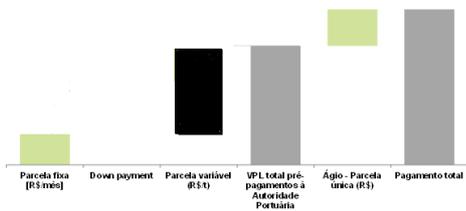
XI. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

XI.1 Terminais com Valor Presente Líquido positivo

122. 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 EVTE.

123. Para definir os parâmetros calcula-se o VPL sem pagamentos ao Poder Concedente e, para zerar o mesmo, converte-se 30% do seu valor em parcelas mensais fixas e 70% em parcelas variáveis. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

Pagamentos pela exploração do arrendamento - (obs.: figura ilustrativa e fora de escala)



XI.2 Terminais com Valor Líquido negativo ou marginalmente positivo

124. Para o pagamento do valor de arrendamento de terminais com viabilidade negativa ou marginalmente positivos foram determinados pagamentos iguais a 3% da Receita Bruta Global, divididos em parcelas mensais fixas (equivalentes 30% do montante) e parcelas variáveis (equivalentes a 70% do montante).

125. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

126. Destaca-se que o estudo em questão enquadra-se na segunda hipótese, possuindo VPL marginalmente positivo, tendo sido assim estabelecido o limite mínimo de cobrança pelo contrato em 3% da Receita Bruta Global.

XII. DA DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 8,03%

127. Para a estipulação da Taxa Interna de Retorno - TIR, foi utilizado o conceito do custo médio ponderado de capital - Weighted Average Cost of Capital - WACC, por meio de metodologia estabelecida na Nota Técnica Conjunta 52/2017/STN/SEAE/MF, de 23/11/2017 (Anexo IV).XIII .

XIII. DA VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO

128. Acerca da vedação de participação de atual operador de veículos, este MTPA analisou a possibilidade de incluir no Edital uma cláusula conforme orientação do TCU.

129. A análise partiu da definição do Mercado Relevante - MR para esse serviço. Em regra o MR do serviço portuário é o próprio porto organizado, pois se considera que é mais viável uma concorrência intraportos.

130. A escolha de um porto por um usuário se baseia no custo total da operação logística, considerando a necessidade de outros modais de transporte e as localizações de origem e destino das mercadorias (Talley, 2009). Em outra palavras, a escolha de um outro porto mais distante, pode encarecer o custo logístico, de tal sorte, que para o usuário é melhor se sujeitar a preços abusivos no porto mais próximo da sua unidade fabril do que buscar um outro porto.

131. Na mesma linha, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE comunga da mesma opinião, pois em mais de cinco dezenas de análise de Atos de Concentração - AC do setor portuário, aquela autoridade antitruste na maioria das vezes considerou o porto como o MR para os serviços portuários. Uma exceção importante, foi análise do MR de um terminal de veículos, coincidentemente em Paranaguá, que aí foi considerado o estado do Paraná, sendo o porto de Antonina um concorrente e o terminal de uso privado em Pontal um concorrente potencial.

132. Pois bem, mesmo considerando essas duas instalações portuárias concorrentes do porto de Paranaguá, é cediço que há consideráveis barreiras à entrada de novos agentes no mercado. No caso de um porto público, temos o longo prazo para preparação e conclusão de um certame licitatório e no caso de terminais de uso privado o alto valor de investimento para viabilizar a instalação portuária. Somados a isso, tem-se a precariedade do porto de Antonina-PR e o prazo para construção do terminal Porto Pontal e ainda o interesse desse em movimentar veículos.

133. Então, considerando o MR do serviço de movimentação de veículos como o porto de Paranaguá ou até mesmo o estado do Paraná, pode-se concluir que caso o atual operador venha deter a titularidade dos dois terminais, realmente irá capturar um excessivo poder de mercado.

134. Além disso, a possível prática de preço abusivo não seria somente a única preocupação deste Poder Concedente, pois o operador controlando os dois terminais poderia adotar outras condutas anticompetitivas, como: estratégias de discriminação, estratégias de fechamento de mercado e acesso a informações concorrenciais sensíveis de competidores.

135. Por outro lado, de modo a não cercearmos o direito de competição da atual arrendatária do outro terminal de veículos ou empresas do mesmo grupo participem da licitação - o que também poderia ser objeto de algum tipo de questionamento - poderia ser incluída uma cláusula que impedisse que, na data da celebração do contrato, a adjudicatária (ou empresa do mesmo grupo) fosse titular do outro arrendamento para movimentação de veículos no porto de Paranaguá.

136. Desse modo, caso a atual arrendatária tenha interesse, poderia adotar providências para se desfazer do ativo atual e participar da licitação sem a ocorrência de concentração de mercado.

137. Face todo o exposto, sugerimos que este Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil encaminhe orientação à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ a incluir cláusula restritiva no edital de forma a impedir que o atual operador possua a titularidade concomitante dos dois terminais de veículos no porto de Paranaguá.

138. Como sugestão, a ser avaliada pelas esferas competentes, propõe-se o seguinte texto para a cláusula restritiva (em princípio, na seção do edital que trata das obrigações prévias à celebração do contrato):

XX. Na data de celebração do contrato, a adjudicatária ou pessoa jurídica, direta ou indiretamente, controladora, controlada, coligada, ou de controlador comum em relação à adjudicatária não poderá ser arrendatária de instalação portuária no porto organizado de Paranaguá dedicada à movimentação de veículos.

139. Ademais, sugere-se acrescentar na relação de documentos a serem entregues para fins de celebração do contrato, o seguinte item:

XX. Declaração de que a própria adjudicatária ou qualquer pessoa jurídica do mesmo grupo econômico não é arrendatária de instalação portuária no porto organizado de Paranaguá dedicada à movimentação de veículos, na forma do Anexo XX a este Edital.

XIV. CONCLUSÃO

140. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem 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.

141. Todos os aspectos legais foram rigorosamente observados, tendo havido acompanhamento por parte do TCU referente a todos os procedimentos de elaboração dos estudos de viabilidade.

À consideração superior.

[1] MARTINS, Marcio Sampaio Mesquita. A implementação de políticas públicas por meio das agências reguladoras. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2761, 22 jan. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18332>>. Acesso em: 18 maio 2013.

[2] Há uma quarta vertente prevista, a concessão de portos públicos.

[3] Lei 10.233/2001, Artigo 20º, inciso II, a).

[4] Considerando atualização mensal até 06/2013, data base do modelo, pelo IGP-M (Fonte: <http://www.portabrazil.net/igpm.htm>).

[5] Nesta modelagem o EVTE considerou apenas a receita com armazenagem (sem incluir estiva).

[6] Nesta modelagem, o terminal operava também, de forma acessória, outros tipos de cargas gerais, o que pode contaminar um pouco o dado. O EVTE não especificou as receitas para cada tipo de carga.

[7] Edição revisada.

[8] Neste caso, o EVTE não adotou preços de mercado, mas sim calculou a tarifa que conferiria ao operador um retorno de 8,3% aa.

[9] Data da audiência pública realizada.

[10] Considerando um taxa de câmbio de R\$2,2/USD vigente à época.

[11] Charleston: http://www.port-of-charleston.com/Resources/tariff/8_Charleston_Tariff.pdf.

[12] Savannah: <http://www.gaports.com/taid/242/xmid/4597/xmview/2/xmid/738/Default.aspx>.

[13] Wilmington: <http://www.ncports.com/elements/media/files/tariff-no-7-oct-1-2012.pdf>.

[14] Vancouver: <http://www.westve.com/LynntermTariff2013-04-01rev2013-05-06.pdf>.

[15] Szczecin: http://portszczecin.deutschebahn.com/file/2363210/data/db_port_szczecin_tariff2013_rates_for_services.pdf

[16] Poti: http://www.apmterminals.com/uploadedFiles/europe/Poti/terminalinfo/Port_rates/Cargo_Tariff_1.pdf.

[17] Dubai: <http://www.dpworld.ae/en/content.aspx?P=YNT7UKdXoyw4pcPgEDeQ%3D%3D&mid=h%2FzXhpYwU9YuDaPz%2BaB0w%3D%3D#porthandling>.

[18] Yokohama: <http://www.city.yokohama.lg.jp/kowan/english/pdf/e04.pdf>.



Documento assinado eletronicamente por Fábio Lavor Teixeira, Gerente de Projeto, em 21/03/2018, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por Disney Barroca Neto, Coordenador-Geral de Modelagem de Outorgas, em 21/03/2018, às 17:39, 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&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0844952 e o código CRC 3EF1D8C5.

