



50300.012434/16-11
(Processo)

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

SCN Quadra 04 Bloco "B" Edifício Varig - Pétales "C", 13º andar, sala 1302 - CEP: 70714-900 - Brasília-DF
Telefone: (61) 3411-3746 FAX 3326-3025, email: politicasportuarias@portosdobrasil.gov.br

Ofício nº 644 /2016/SPP/MTPA

Brasília, 30 de novembro de 2016.

A Sua Senhoria o Senhor

ADALBERTO TOKARSKI

Diretor Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq

SEPN - Quadra 514 - Conjunto "E" - Edifício Antaq

70760-545 - Brasília/DF

Assunto: Terminal de Trigo do Rio de Janeiro/ RJ

ANTAQ
PROTOCOLO GERAL
Nº 0181531
Em. 01/12/16
Rubrica
Nome: <i>[Assinatura]</i>
Matr.

Senhor Diretor-Geral,

1. Ao tempo em que cumprimento Vossa Senhoria, encaminho o Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal, referente à licitação do Terminal de Trigo no Porto de Rio de Janeiro/RJ.
2. O documento em comento condensa as principais informações do terminal e deve ser disponibilizado ao público para permitir que interessados na licitação tenham acesso às alterações promovidas nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão TCU nº 2990/2016, datado de 23/11/2016.
3. Por fim, informo que esta Secretaria permanece à disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Luiz Fernando Garcia da Silva
Secretário de Políticas Portuárias

1. The first part of the document
 2. describes the general situation
 3. and the objectives of the study.
 4. The second part of the document
 5. describes the methodology used
 6. in the study. The third part of
 7. the document describes the results
 8. of the study. The fourth part of
 9. the document describes the
 10. conclusions of the study.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

Nota Informativa nº 02/2016/SPP/SEP/lfgs

Brasília, 30 de novembro de 2016.

Assunto: Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; licitação do Terminal de Trigo no Porto de Rio de Janeiro/RJ.

SUMÁRIO

I. OBJETO	2
II. INTRODUÇÃO	2
III. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO	6
IV. HISTÓRICO DO PROCESSO	6
V. JUSTIFICATIVA PARA A INCLUSÃO DA ÁREA NO PROGRAMA DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS E DA REALIZAÇÃO DO LEILÃO	10
VI. JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO – “MAIOR VALOR DE OUTORGA” EM DETRIMENTO DOS ANTERIORMENTE PREVISTOS.....	19
VII. JUSTIFICATIVA PARA O ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”	29
VIII. ELEMENTOS DE PROJETO REFERENTES A CAPEX, OPEX E MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES COM RELAÇÃO AO MODELO ORIGINAL DISCUTIDO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA	34
IX. JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC46	
X. VALOR DE RESSARCIMENTO DA EMPRESA AUTORIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE DAS LICITAÇÕES.....	47
XI. MODO DE CÁLCULO DA MOVIMENTAÇÃO MÍNIMA CONTRATUAL PELO CENÁRIO PESSIMISTA.....	51
XII. DA DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 10%.....	52
XIII. CONCLUSÃO.....	52
ANEXO I – DOCUMENTOS QUE EMBASARAM A LICITAÇÃO DAS ÁREAS DO PAP	53
ANEXO II – OFÍCIO CIRCULAR Nº 22/2013/SEP, DE 29 DE JANEIRO DE 2013	53
ANEXO III – PORTARIA SEP Nº 15, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2013	53
ANEXO IV – PORTARIA SEP Nº 38/13, ANÁLISE TÉCNICA E PARECER JURÍDICO	53
ANEXO V – NOTA TÉCNICA REGULAÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO.....	53
ANEXO VI – NOTA TÉCNICA Nº 72/2015/DOUP/SPP/SEP/PR.....	53
ANEXO VII – NOTA TÉCNICA 003/2015/STN/SEAE/MF.....	53



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

I. OBJETO

1. A presente Nota tem por objetivo compilar as informações e justificativas para a modelagem adotada no âmbito do Programa de Arrendamentos Portuários – Programa de Investimentos em Logística - PIL-PORTOS, que prevê o arrendamento de cerca de 90 áreas nos portos brasileiros. Essa modelagem espelha uma série de diretrizes de Políticas Públicas, as quais serão apresentadas ao longo deste documento.

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.

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.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

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 às 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 10.233, de 5 de junho de 2001 e nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e revoga as Leis nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, lançando novas bases para o desenvolvimento do setor portuário nacional, calcadas em regras claras e precisas, que promovam a participação da iniciativa privada com o Estado, da operação dos terminais portuários.

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



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

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 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)

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

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



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

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:

- a) **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;
- b) **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.
- c) **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.
- d) **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.
- e) **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.
- f) **Acórdão nº 1077/2015 TCU-Plenário, de 06/05/2015**, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP.
- g) **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. Os mencionados documentos dizem respeito à formatação original do Programa de Arrendamentos Portuários. Muito embora o presente processo, referente ao Terminal de Trigo do Rio de Janeiro, não tenha sido objeto do escopo inicial do citado programa, as premissas de modelagem resultantes de um longo, mas necessário rito de discussão, foram basilares para o desenho utilizado no modelo, por isso entende-se relevante a disponibilização dos mencionados documentos em anexo a esta Nota Informativa (**Anexos I a VI**).



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

III. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

RESUMO TERMINAL DE TRIGO RIO DE JANEIRO	
PERÍODO DO CONTRATO (ANOS)	25
PERÍODO DA CONSTRUÇÃO (ANOS)	2
ÁREA DO ARRENDAMENTO (M ²)	13.453
VALOR DE CONTRATO (R\$)	515.797.000
VALOR DE ARRENDAMENTO VARIÁVEL (R\$/T)	1,32
VALOR DE ARRENDAMENTO FIXO (R\$/ANO)	428.000
MOVIMENTAÇÃO TOTAL (T)	22.147.000
INVESTIMENTOS TOTAL (R\$)	93.113.000
CUSTOS/DESPESAS TOTAL (R\$)	178.478.000

IV. HISTÓRICO DO PROCESSO

11. Conforme será apresentado, desde a recepção dos estudos relativos ao Terminal de Trigo do Porto do Rio de Janeiro/RJ, os mesmos foram objeto de cuidados quanto à sua “internalização”³, o que pode ser verificado nos autos do Processo n.º 00045.002019/2014-88. A numeração de folhas mencionada a seguir refere-se àquela atribuída aos documentos constantes no referido Processo.

12. Nesse âmbito, impende apresentar um breve resumo das ações adotadas (tanto pela SEP/PR quanto pela ANTAQ), no sentido de discutir o estudo apresentado, dotar o processo da devida publicidade e transparência, e ainda permitir a necessária competitividade aos outros eventuais interessados.

13. Conforme carta datada 15/10/13 (fls.13 a 14), endereçada à então Secretaria de Portos/PR, e de 04/11/2013 (fl.190), endereçada à Companhia Docas do Rio de Janeiro, um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental necessário à instauração do processo de arrendamento do Terminal de Trigo do Rio de Janeiro foi doado.

14. Os estudos foram desenvolvidos pela Merco Shipping Marítima Ltda., e seguiram as orientações da Nota Técnica n.º 17 - 2007 da Gerência de Portos Públicos da Antaq.

15. O projeto envolvia investimentos estimados em R\$ 562,7 milhões (desse montante, o valor referente à soma dos investimentos no terminal correspondia a R\$ 62,7

³ Dá-se o nome de internalização ao processo de adequação de um estudo elaborado por ente privado aos pressupostos do interesse público, realizado por agentes públicos vinculados aos órgãos formuladores de políticas públicas, reguladores/fiscalizadores, buscando-se otimizar o potencial do ativo ofertado para o Poder Público, mas respeitando-se a atratividade do empreendimento para os potenciais concorrentes pelo certame.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

milhões) e foi concebido para ser construído em área de 13.453 m², ocupando o Armazém 11, a área entre os armazéns 10 e 11 e parte do Armazém 12 do Porto do Rio de Janeiro.

16. Nesse sentido, a então SEP/PR, **de modo a verificar a compatibilidade do projeto apresentado com o planejamento do Porto do Rio de Janeiro**, solicitou manifestação prévia da Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ por meio do Ofício nº 173/2014/SPP/SEP/PR, de 05 de fevereiro de 2014 (fl.70).

17. Por meio de documento datado de 20 de fevereiro de 2014, a área técnica da citada Companhia Docas realizou análise do projeto (fls. 07 a 12), manifestando a necessidade de ajustes no estudo.

18. Após alterações sugeridas pela Autoridade Portuária, o Evtea revisado foi encaminhado à CDRJ em 21/05/2014 (fls. 04 a 05) e para a Antaq em 26/05/2014 (fls. 02 a 3-v).

19. A Antaq, então, enviou ofício à Secretaria de Portos em 03/06/2014 (fls. 01), com vistas a confirmar a diretriz do Poder Concedente quanto ao início do procedimento licitatório por parte daquela Agência.

20. De modo a serem iniciados os trâmites para o procedimento licitatório, a SEP/PR solicitou à Antaq, em 11/09/2014, em cumprimento aos seus papéis institucionais, a realização da análise do EVTEA, já revisado após a verificação prévia da CDRJ.

21. **Da análise na Agência, resultaram melhorias no modelo com relação à proposta apresentada, após processo de discussão, dentre elas a adoção do critério de julgamento por maior capacidade efetiva de movimentação com estabelecimento de tarifa-teto para o terminal, de modo a dar maiores garantias de modicidade tarifária aos que não obtivessem sucesso no procedimento licitatório, mas que viessem a demandar a prestação dos serviços do terminal.**

22. Considerando que os estudos já tinham sido aprovados pela Autoridade Portuária e pela Antaq, a SEP, em 21/10/2014, solicitou à Antaq a realização de consulta e audiência pública, em continuidade à instrução do processo licitatório (fls. 184).

23. Por meio da Resolução nº 3722-Antaq, de 27/10/2014, a Diretoria Colegiada da Antaq instaurou procedimento de consulta e audiência pública no período de 29/10/2014 a 27/11/2014, visando o aprimoramento dos documentos técnicos relativos à futura realização do certame licitatório.

24. Em 25/11/2014 foi realizada audiência pública presencial no Rio de Janeiro. Vale lembrar que o processo de **consulta e audiência pública é uma ferramenta primordial que tem sido utilizada como premissa no Setor Portuário, de modo a dar transparência ao procedimento licitatório, permitindo que as contribuições da Comunidade Portuária envolvida venham trazer as melhorias na oferta do ativo que**



**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS**

virá a ser realizada posteriormente no Leilão. Isso se mostra ainda mais importante para o caso de um estudo doado, em que o ofertante é um dos principais interessados no certame.

25. Com isso, caminhou-se no sentido de melhor “internalizar” os estudos doados, atendendo-se mais frontalmente o interesse público adjacente.

26. Após análise das contribuições obtidas e retificação da documentação, a Antaq, no dia 19/12/2014, encaminhou os autos para SEP com a sugestão de que, seguindo os termos da Instrução Normativa – TCU nº 27/1998, os estudos técnicos e as minutas jurídicas de edital e de contrato fossem encaminhados para o Tribunal de Contas da União – TCU.

27. Entretanto, após ampla discussão interna no âmbito da SEP/PR, em que se sopesou a possibilidade de prosseguimento do procedimento licitatório com base no estudo doado, adaptado após análise do Poder Público, a então Secretaria de Portos/PR, **em clara opção por aumentar ainda mais a publicidade e a isonomia do procedimento licitatório**, lançou Procedimento de Manifestação de Interesse para autorizar a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a área em questão, através da publicação de edital de chamamento público juntamente com outras cinco áreas: uma no Porto de São Francisco do Sul/SC, duas áreas no Porto de Santos/SP e duas áreas no Porto de Suape/PE. Cada área foi objeto de um PMI individual - editais 01 a 06/2015, publicados no Diário Oficial da União em 13 de julho de 2015.

28. Saliente-se que **o lançamento de PMI para o terminal de trigo insere-se mais uma vez no contexto de se reduzir ainda mais a possibilidade de eventuais direcionamentos de modelagem** que viessem a prejudicar a ampla competitividade do certame.

29. Sendo assim, em 13/07/2015 foi publicado no Diário Oficial da União o Edital de Chamamento Público de Estudos Portuários nº 06/2015, com o seguinte objeto: apresentação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental com o intuito de subsidiar o arrendamento de terminal localizado no Porto do Rio de Janeiro/RJ, para movimentação de grãos sólidos de origem vegetal (trigo), em área de aproximadamente 13,5 mil m² ocupando o Armazém 11, a área entre os armazéns 10 e 11 e parte do Armazém 12 do Porto do Rio de Janeiro, com a previsão de que a parte não utilizada do Armazém 12 fosse entregue à CDRJ em forma de pátio pavimentado, para utilização em outros projetos.

30. Das empresas que responderam ao chamamento, três foram autorizadas a realizar os estudos: RPEOTTA Engenharia e Consultoria Ltda., LINKTECH International Gestão de Tecnologia e Inovação Ltda. e EAGLE Serviços Diferenciados Ltda.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

31. Das empresas autorizadas, somente a EAGLE Serviços Diferenciados Ltda. apresentou o Evtea. Além dessa, a empresa doadora formalizou a doação de um estudo, conforme disposto no item 20 do Edital de Chamamento Público de Estudos Portuários nº 6/2015.

32. Dessa forma, a Comissão de Seleção – composta por técnicos da Secretaria de Portos, da ANTAQ e da Autoridade Portuária - avaliou somente a proposta da EAGLE e da empresa doadora. Seguindo os critérios de avaliação objetivos definidos no Edital, o estudo da empresa doadora sagrou-se vencedor com 75,00 pontos, enquanto a EAGLE obteve nota final 50,00.

33. Considerando que o estudo vencedor já tinha passado pela etapa de consulta e audiência pública, foram enviadas, em 24/02/2016, cópias eletrônicas dos documentos atinentes à PMI do Terminal de Trigo do Porto do Rio de Janeiro ao TCU (SeinfraHidroFerrovia), para o 1º Estágio de auditoria, conforme prevê o regramento do Egrégio Tribunal.

34. Após discussão com o Tribunal, em reunião realizada em 23/11/2016 – Extraordinária, foi publicado o Acórdão nº 2990 - Plenário, nos seguintes termos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se abstenha de publicar o edital da licitação do terminal de trigo do Porto do Rio de Janeiro até seja resolvida a questão da compatibilidade da localização do futuro terminal e o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento da Companhia Docas do Rio de Janeiro;

9.2. recomendar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que dê publicidade ao Ofício 2088/2016/AECI/GM-MT, para permitir que interessados na licitação tenham acesso às alterações promovidas nos estudos de viabilidade técnica econômica e ambiental.

9.3. enviar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e à Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ);

9.4. restituir os autos à SeinfraHidroFerrovia para o prosseguimento do feito.



**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS**

35. Assim, entre os requisitos legais e ritos processuais que foram observados na formulação dos estudos e minutas de editais e contratos em questão, destacam-se alguns pontos nos tópicos a seguir.

V. JUSTIFICATIVA PARA A INCLUSÃO DA ÁREA NO PROGRAMA DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS E DA REALIZAÇÃO DO LEILÃO

36. Atualmente, existem cerca de 204 moinhos operativos no Brasil. Destes, aproximadamente 150 estão localizados na região sul, que é a região que mais produz trigo no Brasil. Na região sudeste são 27 moinhos de trigo, sendo que, no momento, dois estão desativados. Destes, 20 estão localizados no Estado de São Paulo, 4 no Estado de Minas Gerais, 2 no Estado do Rio de Janeiro e 1 no Estado do Espírito Santo. No Estado do Rio de Janeiro a Bunge está construindo um novo moinho, na região metropolitana da cidade, que substituirá o centenário Moinho Fluminense. O Moinho Fluminense será desativado no final do ano de 2016, cedendo sua área para um empreendimento imobiliário, em linha com as exigências impostas pela prefeitura do município que vem investindo na revitalização da zona portuária da cidade – o Projeto Porto Maravilha.

37. A Figura 1 a seguir apresenta a localização dos moinhos na região sudeste.

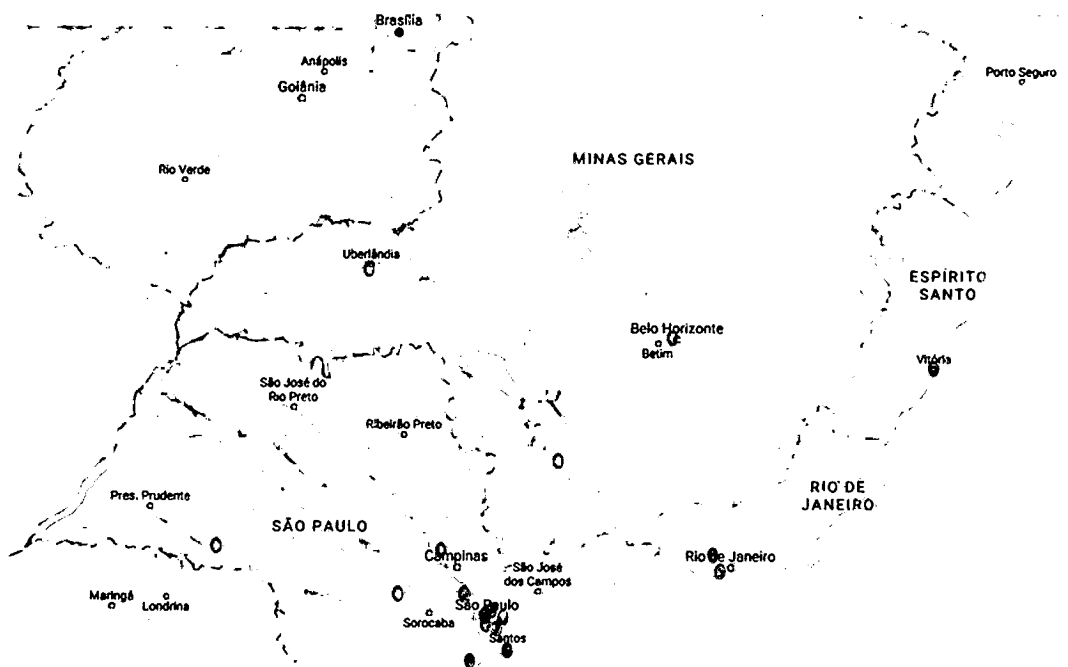


Figura 1 – Localização dos Moinhos de Trigo na Região Sudeste

38. O Porto do Rio de Janeiro foi historicamente a porta de entrada para as importações de trigo para os moinhos localizados na região metropolitana da cidade e no sul do Estado de Minas Gerais, excluindo o moinho Sul Mineiro localizado em Varginha,



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

que utilizou, durante anos, o Porto de Angra dos Reis. O grupo controlador do Moinho em Varginha era, no passado, detentor de um moinho localizado no Porto de Angra, onde dispunha de silos para a importação de trigo para seus dois moinhos. O trigo destinado à Varginha era embarcado por via ferroviária a partir do ramal existente no porto.

39. Com o incidente que destruiu parte do trecho ferroviário que acessava o Porto de Angra dos Reis, o Moinho Sul Mineiro modificou sua logística. Durante um período adquiria trigo importado pelo Porto do Rio de Janeiro. Com a evolução da qualidade do trigo plantado na região sul de Minas Gerais, deixou de importar de forma regular, uma vez que não mais detinha volumes que viabilizassem lotes de importação. Atualmente, quando demandado, adquire pequenas quantidades de trigo importado pelas *tradings* no Porto de Santos, solução que oferece uma logística de transporte mais competitiva a sua região.

40. Hoje o Porto do Rio de Janeiro atende apenas aos dois moinhos localizados na região metropolitana da cidade: o Moinho Fluminense, de propriedade da Bunge, e o Moinho Cruzeiro do Sul, de propriedade do Grupo Predileto (ver Figura 2). Ambos os moinhos dispõem de uma galeria subterrânea que interliga seus silos ao Porto do Rio de Janeiro. Por este motivo, o Porto do Rio de Janeiro nunca precisou de terminais portuários especializados para o recebimento e a armazenagem do trigo importado. O trigo sempre foi descarregado dos navios diretamente para as galerias subterrâneas, estando as instalações de armazenagem localizadas junto a cada moinho.



Figura 2 – Localização dos Moinhos Fluminense e Cruzeiro do Sul

41. No decorrer do tempo, em virtude do aumento no porte dos navios utilizados no transporte de trigo, o ponto operacional utilizado pelo Moinho Cruzeiro do Sul no Cais de São Cristóvão não pode mais ser utilizado. De forma a manter a continuidade de sua operação, foi obrigado a transferir os descarregadores de navios para outro ponto, transportando o trigo em caminhões até o antigo ponto operacional. Assim, o trigo passou a ser descarregado no berço em frente ao Armazém 10. O moinho construiu



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

uma moega junto ao Cais de São Cristóvão onde os caminhões depositavam o trigo que continuou sendo conduzido pelas galerias subterrâneas até seus silos.

42. A partir de 2010, com a compra pela Glencore de 50% do controle acionário do Moinho Cruzeiro do Sul, o moinho passou a poder racionalizar sua logística através de maiores lotes de trigo importado. No entanto, não dispunha de silos em sua área industrial para receber essas maiores consignações de produto. Precisava de um armazém no porto para que pudesse servir de pulmão, dando condições a que o navio pudesse ser completamente descarregado. Como o volume de trigo importado pelo Moinho Cruzeiro do Sul não viabilizava a construção de novos silos no Porto do Rio de Janeiro, o moinho negociou o arrendamento, mesmo que de forma precária, de um armazém no Cais da Gamboa, até que fosse encontrada uma solução definitiva para a sua logística de importação.

43. O armazém que apresentava melhores condições para recuperação era o Armazém 13. Com isso o trigo passou a ser descarregado no berço em frente ao Armazém 10, sendo transportado simultaneamente para o Armazém 13 e para a moega localizada no Cais de São Cristóvão. Dentro do acordo de negociação para o arrendamento do Armazém 13, a CDRJ negociou com o moinho a construção de uma nova moega, com sistemas de contenção de pó, em outra área do porto, permitindo liberar a faixa do cais que ocupava para outras finalidades. A nova moega foi construída na retro área do Cais de São Cristóvão, entre a via de circulação do porto e o muro do porto, conforme Figura 3.



Figura 3 – Pontos Operacionais utilizados pelo Moinho Cruzeiro do Sul

44. Com a desativação do Moinho Fluminense, surge uma nova oportunidade para o Porto do Rio de Janeiro reordenar as atividades de desembarque de trigo. A unificação da descarga cria uma oportunidade única, com um quantitativo de carga que passa a viabilizar a destinação de uma área para a construção de uma infraestrutura adequada e centralizada, tanto para dispor de equipamentos adequados e modernos para



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

a descarga, quanto de infraestrutura para o manuseio e armazenagem corretos. É nesse cenário que surge o Terminal de Trigo do Porto do Rio de Janeiro.

45. Ao realizar um levantamento no Porto do Rio de Janeiro, foi identificado que a estrutura utilizada de forma precária pelo Moinho Cruzeiro do Sul, além de não ter a capacidade operacional para a soma dos volumes entre os dois moinhos, não apresenta condições ambientais adequadas e operacionais para a qualidade exigida pelo Moinho Fluminense. Nesse sentido, em diversas reuniões com a administração do Porto do Rio de Janeiro, foram discutidas as possíveis alternativas locacionais no porto. Dentro do planejamento da administração portuária foi proposto pela CDRJ que as empresas interessadas avaliassem a viabilidade de unificar as operações de trigo, permitindo escala para a construção de uma instalação especializada e adequada à movimentação do trigo. O Moinho Cruzeiro Sul demonstrou ser favorável à proposta, uma vez que também vinha buscando uma melhor solução logística para a sua operação.

46. Com base em um planejamento de longo prazo, onde fosse possível permitir a atracação futura de navios do tipo "Panamax", a administração do porto propôs a utilização dos Armazéns 11 e 12. Com isso, não haveria descontinuidade na operação de descarga do Moinho Cruzeiro do Sul e, na inauguração do novo terminal, o antigo Armazém 13 poderia ser demolido para proporcionar pátio para operações de apoio *off-shore*, já que a profundidade dos berços a partir daquele armazém (após as obras de reforço de cais e dragagem) não seria adequada a esse "navio-tipo". É assim a área mais próxima aos portões de acesso ao Porto, bem como da moega rodoviária do Moinho Cruzeiro do Sul.

47. Como o trigo não proporcionaria uma demanda elevada na faixa do cais (de acordo com as estimativas, a taxa de utilização se situa ao redor de 40%), a administração do porto decidiu por não fazer da faixa de cais em frente ao armazém uma área exclusiva. Dessa forma, o terminal de trigo deveria ser desenvolvido de tal forma que a faixa de cais não fosse ocupada por transportadores de correias. Apenas os descarregadores de navios poderiam estar ali alocados, deixando a oportunidade para que outras embarcações pudessem ali atracar.

48. A administração do porto formou um grupo de trabalho que, em conjunto com os moinhos, desenvolveria os conceitos para o novo terminal de trigo. Dessa forma, o projeto conceitual que foi proposto no EVTEA seguiu todas as orientações discutidas com o grupo de trabalho, tendo sido as intervenções, metodologias construtivas, logística portuária e todas as demais questões que demandassem interação com a administração portuária discutidas com as gerências operacionais e de engenharia do porto.

49. Assim, o Terminal de Trigo do Porto do Rio de Janeiro é um projeto especializado que atende às demandas dos dois moinhos localizados na região metropolitana do Porto do Rio de Janeiro, mas dispõe de espaço para que possa atender a outras demandas de trigo, caso essas venham a ocorrer no futuro. A área de arrendamento possui uma reserva de espaço para que, caso venha a existir uma nova demanda no futuro, o terminal possa ser expandido.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

50. O Brasil produz entre 30% a 40% do trigo utilizado para consumo humano, sendo que a quantidade e qualidade da produção nacional depende de cada safra e, principalmente, das variáveis climáticas. Por este motivo, o país é tradicionalmente um importador de trigo. O trigo no Brasil é plantado no período de fevereiro a julho, conforme as características climáticas de cada região do Brasil (vide Figura 4). Após o plantio, o período de crescimento varia de 90 a 120 dias, dependendo da região e das condições climáticas. Ocorre que, no Brasil, tradicionalmente, a época do plantio é um período de seca, que prejudica o crescimento da gramínea. No momento em que a planta começa a crescer, vem um período de geadas, que proporciona a queima da planta e prejudica gravemente sua qualidade. O período da colheita coincide, muitas vezes, com a época das chuvas. Caso chova na região por períodos superior a cinco dias, o grão absorve muita umidade e perde suas características, servindo apenas como produto para fabricação de ração animal. Como consequência, apenas uma pequena parcela da produção é normalmente comercializada para moinhos de farinha de trigo.

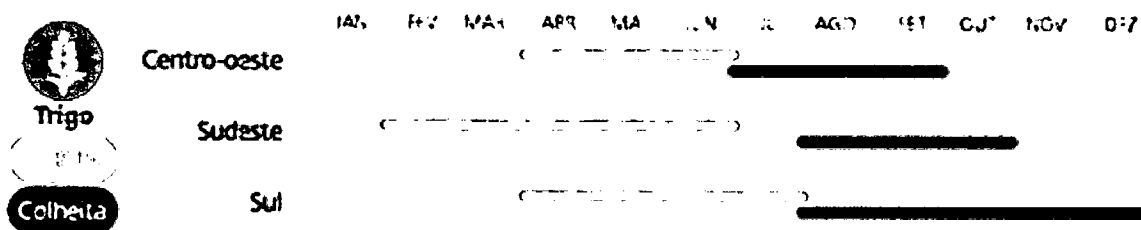


Figura 4 – Ciclo do Trigo no Brasil (Fonte: Embrapa)

51. São poucas regiões no Brasil que possuem condições climáticas e solo adequados para a produção de trigo para consumo humano. Tradicionalmente são regiões no oeste paranaense, no cerrado mineiro e numa pequena área no sul de minas. O trigo produzido nessas regiões acaba sendo todo consumido pelos moinhos localizados próximos a essas regiões produtoras. Por este motivo, seja por qualidade e quantidade, o trigo precisa ser importado de regiões onde são mais propícias ao seu cultivo. Tradicionalmente a Argentina tem sido nosso maior fornecedor, sendo ainda uma parcela complementar importada dos Estados Unidos, Canadá, Uruguai e Paraguai, de acordo com a competitividade logística de cada moinho e do preço internacional do produto.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

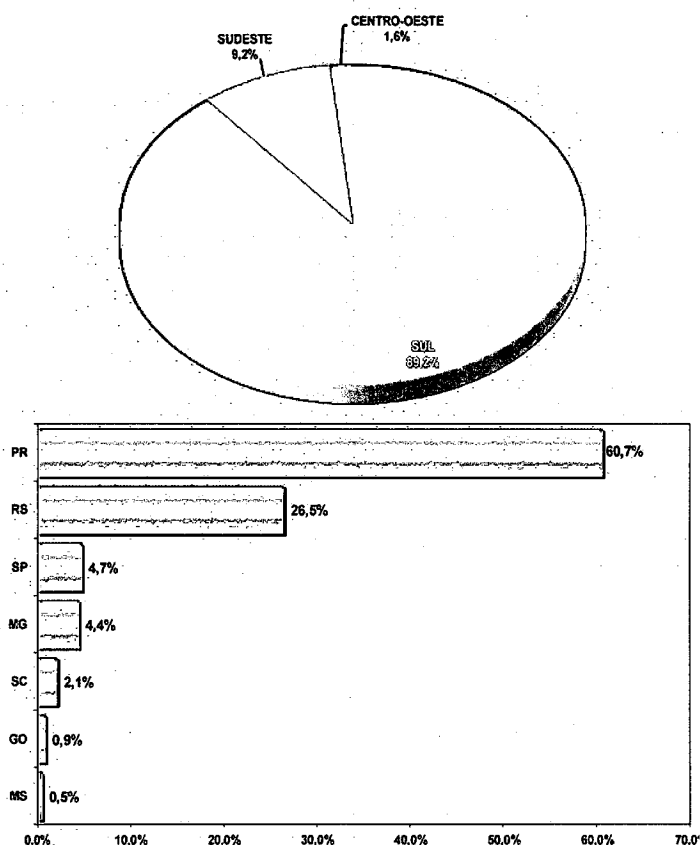


Figura 5 – Produção de Trigo por Região - Safra 2015/16 (Fonte: Embrapa)

52. A demanda de trigo na região sudeste para a fabricação de farinha de trigo é a soma da moagem anual dos moinhos localizados nesta região, que é de 2.659.200 toneladas por ano. Deste volume, 1.771.200 toneladas (66,7%) é consumido pelos moinhos localizados no Estado de São Paulo, que, por sua proximidade com o Porto de Santos, importam seus produtos por aquele porto. Vale destacar que destes moinhos, apenas dois não utilizam trigo nacional. Todos os demais, por estarem mais próximos da região produtora do Paraná, tem no trigo brasileiro parte de seus insumos. Isto faz com que cerca de 40% do trigo utilizado por estes moinhos tenha sua origem no Brasil.

53. Os moinhos localizados no Estado de Minas Gerais estão moendo cerca de 330.000 toneladas de trigo por ano, sendo que um pouco mais de 62% do trigo utilizado por estes moinhos vêm de produção nacional. Como esses moinhos não possuem representatividade em volume de forma isolada, para viabilizar um lote de importação têm que operar em conjunto. Os moinhos localizados no entorno da Grande Belo Horizonte importam o trigo via o Porto de Vitória, viabilizando os lotes comercializados para o moinho localizado no Espírito Santo. O moinho de Varginha, por sua vez te sua logística pelo Porto de Santos.

54. O Estado do Rio de Janeiro é um tradicional importador. Por estar longe da região produtora nacional (cerca de 90% do trigo produzido no Brasil está localizado no Paraná e no Rio Grande do Sul), a logística pelo modal marítimo acaba sendo mais



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

vantajosa. Mesmo assim, o Moinho Cruzeiro do Sul, por ter em sua carteira de clientes uma demanda por trigo para produtos populares, utiliza, quando no período da safra brasileira, uma pequena parcela de trigo nacional (menos de 30%).

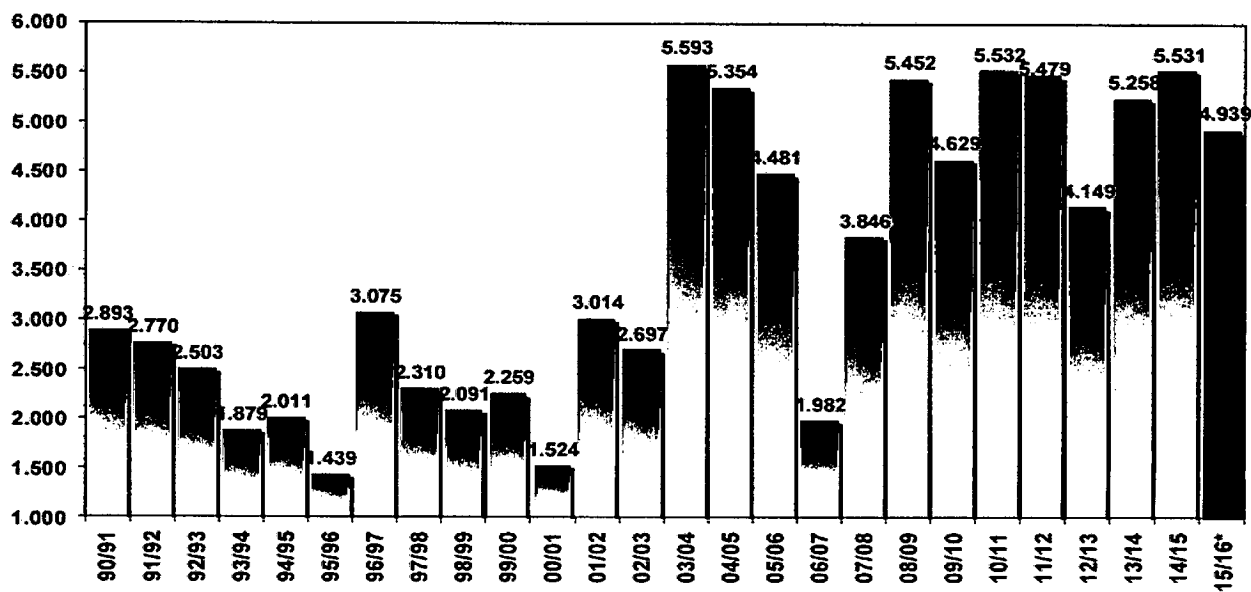


Figura 6 – Produção de Trigo na Região Sul – em mil toneladas (Fonte: Embrapa)

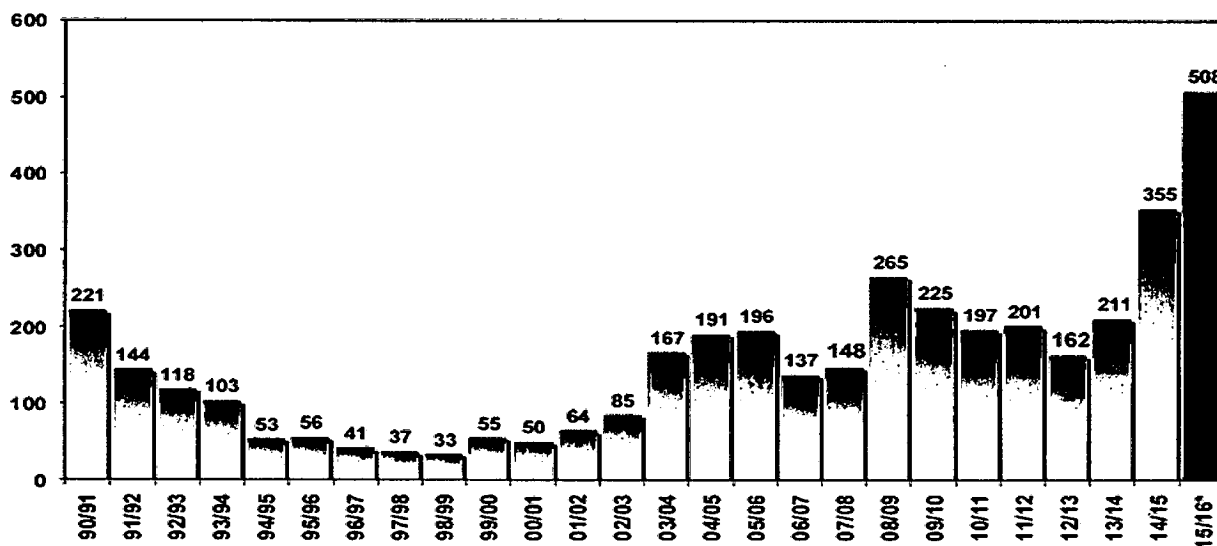


Figura 7 – Produção de Trigo na Região Sudeste – em mil toneladas (Fonte: Embrapa)

55. Por fim, resta o moinho localizado no Estado do Espírito Santo. Por estar próximo ao Porto de Vitória, longe da área produtora de trigo, e trabalhar com uma clientela mais exigente, esse moinho trabalha exclusivamente com trigo importado. Vem moendo, em média, aproximadamente 120.000 toneladas por ano. Vale destacar que o Porto de Vitória é utilizado pelos moinhos localizados no entorno de Belo Horizonte como porto de importação de trigo.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

56. A tabela a seguir relaciona todos os moinhos da região sudeste, sua capacidade nominal e sua moagem atual.

Tabela 1 – Moinhos da Região Sudeste

MOINHO (RAZÃO SOCIAL)	UF	LOCALIDADE	CAPACIDADE MOAGEM (ton/ano)	MOAGEM ANUAL ATUAL ESTIMADA (ton/ano)
Buaiz S.A Indústria e Comércio	ES	Vitória	162.000	120.000
Domingos Costa IndAlim S/A	MG	Contagem	180.000	84.000
Bunge Alimentos S/A	MG	Santa Luzia	150.000	108.000
Moinho Sete Irmãos Ltda	MG	Uberlândia	170.652	72.000
Moinho Sul Mineiro S/A	MG	Varginha	226.800	72.000
Bunge Alimentos S/A	RJ	Rio de Janeiro	300.000	276.000
Bunge Alimentos S/A (em construção)	RJ	Duque de Caxias	390.000	-
Moinhos Cruzeiro do Sul S/A	RJ	Rio de Janeiro	225.000	156.000
Braswey S A - Ind e Com (parado)	SP	Campinas	-	-
Pastificio Selmi S/A (parado)	SP	Campinas	-	-
Moinho Reisa	SP	Guarulhos	45.000	12.000
Los Grobos	SP	Jundiaí	150.000	60.000
Moinho Guaçu Mirim Ltda-EPP	SP	Mogi Guaçu	30.000	1.200
Ocrim S/A - Prod Alimentícios	SP	Nova Odessa	129.600	60.000
Richard Saigh Indústria e Comércio S/A	SP	São Caetano do Sul	195.000	144.000
Moinho Santo Andre (arrendado)	SP	Santo Andre	135.000	48.000
Moinho São Jorge	SP	Santo Andre	450.000	12.000
Moinho Pacífico Ind e Com Ltda	SP	Santos	900.000	180.000
Moinho Paulista Ltda	SP	Santos	300.000	216.000
Bunge Alimentos S/A	SP	Santos	300.000	216.000
Anaconda Ind e Agrícola de Cereais S/A	SP	São Paulo	300.000	204.000
Moinho Agua Branca S/A	SP	São Paulo	360.000	300.000
Moinho Corina (ex Progresso)	SP	São Paulo	135.000	84.000



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

Ocrim S/A - Prod Alimentícios	SP	São Paulo	145.800	60.000
Bunge Alimentos S/A	SP	Tatuí	248.400	132.000
Moinho Hortolândia	SP	Hortolândia	64.800	12.000
Moinho Nacional	SP	Assis	45.000	18.000
Princesa do Vale	SP	Itanhaém	30.000	12.000

57. Fica evidente que a região de influência do Terminal de Trigo no Porto do Rio de Janeiro é limitada aos dois moinhos localizados na região metropolitana da cidade. O custo do transporte a partir do Porto do Rio de Janeiro não tem como ser mais eficiente do que o custo da logística via o Porto de Vitória para os moinhos localizados próximo a Belo Horizonte, que possui alternativas ferroviárias. O único moinho que poderia vir a utilizar o Porto do Rio de Janeiro como alternativa logística é o localizado em Varginha, que têm a distância entre o Porto de Santos ligeiramente mais próxima do que do Porto do Rio de Janeiro. No entanto seu volume é pouco representativo, já que historicamente vem consumindo apenas cerca de 36.000 toneladas de trigo importado por ano.

58. Brasília está em uma região cuja demanda de trigo é superior à sua produção, portanto a importação torna-se inevitável. Existem dois moinhos na região do Distrito Federal: um pertencente à Cooperativa Agropecuária da Região do DF e o moinho da Bunge. O primeiro moinho é pequeno, vem moendo uma média anual de apenas 6.000 toneladas por ano. É um moinho dimensionado para trabalhar com o trigo nacional produzido na região centro-oeste e não tem escala para viabilizar um lote de importação. Já o moinho da Bunge vem consumindo uma média de 72.000 toneladas por ano, sendo que metade desse volume a empresa viabiliza com suas importações via o Porto de Santos.

59. A viabilização da importação pelo Porto de Santos é resultado do custo da logística de trigo Argentino para o Brasil pelo modal aquaviário. Em decorrência do custo do transporte, a isenção de impostos, por ser produto oriundo do Mercosul e ter elevado grau de qualidade, o trigo argentino é mais competitivo em termos de custo, quando comparado ao trigo brasileiro de melhor qualidade, mesmo para moinhos localizados em Estados da região sul do Brasil. A exceção ocorre para os moinhos localizados junto à essas regiões produtoras. Esta competitividade pode ser facilmente aferida pelo fato de 100% das importações de trigo Argentino para o Brasil entram pela via marítima, até mesmo o trigo destinado a moinhos na região sul do Brasil.

60. Os demais moinhos da região de Goiás que também importam trigo da Argentina têm sua logística pelo Porto de Santos. Estes moinhos compram o trigo de tradings que abastecem outros moinhos da região de São Paulo, e utilizam a logística destas *tradings* no Porto de Santos. Por este motivo, dificilmente teriam como viabilizar as importações pelo Porto do Rio de Janeiro.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

61. Portanto, tendo em vista 1) a necessidade do rearranjo operacional resultante da imposição de interrupção das atividades do Moinho Fluminense, devido ao importante projeto de revitalização da área portuária, no âmbito do projeto Porto Maravilha; e 2) a relevância da operação de trigo para a população atingida na hinterlândia do Porto do Rio de Janeiro, faz-se imprescindível a inclusão da área do novo terminal de trigo no Programa de Arrendamentos Portuários, com imediata realização do leilão.

**VI. JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO –
“MAIOR VALOR DE OUTORGA” EM DETRIMENTO DOS
ANTERIORMENTE PREVISTOS**

62. Primeiramente, cabe destacar que quando a então Secretaria de Portos da Presidência da República, em articulação com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, iniciou a análise do estudo do Terminal de Trigo do Rio de Janeiro, em 2013, vigorava a seguinte redação do art. 9º, do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013:

Art. 9º Nas licitações de concessão e de arrendamento, serão utilizados 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.

§ 1º O edital poderá prever ainda a utilização de um dos seguintes critérios para julgamento, associado com um ou mais dos critérios previstos no *caput*:

I - maior valor de investimento;

II - menor contraprestação do poder concedente; ou

III - melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente.

63. Com as alterações trazidas pelo Decreto nº 8.464, de 8 de junho de 2015, o dispositivo em questão passou a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 9º Nas licitações de concessão e de arrendamento, serão utilizados, de forma combinada ou isolada, os seguintes critérios para julgamento:

I – maior capacidade de movimentação;

II – menor tarifa;

III – menor tempo de movimentação de carga;

IV – maior valor de investimento;

V – menor contraprestação do poder concedente;

VI – melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente; ou



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

VII – maior valor de outorga.

64. A nova redação proposta gerou duas consequências em relação à anterior. Primeiramente, os critérios de maior capacidade de movimentação, menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga, deixaram de ser obrigatórios, podendo-se adotar, de forma isolada ou combinada, qualquer um dos critérios previstos nos incisos do art. 9º. Além disso, entre os critérios de julgamento previstos, foi adicionado o de maior valor de outorga, que não estava previsto no texto original do decreto.

65. As razões para tais alterações foram apresentadas nos documentos de base que fundamentaram a Exposição de Motivos do citado Decreto, as quais serão sintetizadas a seguir, sendo aplicáveis para o caso concreto objeto da presente manifestação.

66. 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.

67. O artigo citado faz menção expressa à possibilidade de adoção, de forma isolada ou combinada, dos critérios de maior capacidade de movimentação, menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga. Contudo, ele não restringe as opções apenas a esses três critérios, já que prevê a possibilidade de adoção de “outros [critérios] estabelecidos no edital, na forma do regulamento”.

68. 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.

69. Observa-se que o caput do art. 6º da Lei nº 12.815/2013, enquanto norma de eficácia contida, pode ter seu alcance restringido, o que foi feito inicialmente pela redação original do Decreto nº 8.033/2013. O que se pretendeu com o decreto elaborado foi diminuir a restrição estabelecida originalmente pelo Decreto nº 8.033/2013, porém, sem sair dos limites estabelecidos pela Lei nº 12.815/2013.

70. É importante destacar, ainda, que a alteração estabelecida está alinhada com as diretrizes de exploração do setor portuário. Os objetivos anteriormente mencionados – melhoria da eficiência das operações, garantia da modicidade tarifária, aumento do volume de investimentos públicos e privados, intensificação da movimentação de cargas e fomento da competição – continuam a ser viabilizados pelos critérios de licitação conforme propostos no novo decreto. Mais do que isso, devido à flexibilização dos critérios, em princípio, a nova redação do decreto contribui para uma



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

melhor consecução desses objetivos, pois permite que a modelagem seja realizada da forma mais adequada para cada caso específico.

71. No que diz respeito às demais normas que regulam a matéria, vale destacar o disposto no art. 15, II, da Lei de Concessões – Lei nº 8.987/1995, que prevê expressamente a possibilidade de adoção do critério de “maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão”.

72. Por outro lado, o Decreto nº 8.033/2013 originalmente restringiu a aplicação do art. 6º da Lei nº 12.815/2013, impondo como obrigatória a opção por pelo menos um entre os critérios de maior capacidade de movimentação, menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga. Além disso, colocou como únicas opções para combinação com esses critérios os critérios de maior valor de investimento, menor contraprestação do poder concedente e melhor proposta técnica.

73. Essa preferência atribuída aos critérios de julgamento mencionados reflete o entendimento que se teve, em um primeiro momento, de que eles seriam mais adequados para a consecução dos objetivos estabelecidos pela nova Lei dos Portos. Contudo, durante a elaboração dos estudos de viabilidade para as licitações do Programa de Arrendamentos Portuários, constatou-se que nem sempre esses critérios são ideais para a modelagem de determinados terminais.

74. Nesse sentido, a mudança trazida pelo Decreto nº 8.464/2015 buscou justamente relativizar a necessidade de adoção critérios de julgamentos preferenciais, como o de menor tarifa e o de maior movimentação. Desse modo, confere-se maior liberdade para que se possa modelar as licitações conforme as necessidades específicas em cada caso.

75. Sabe-se que, quando da elaboração da primeira modelagem (por maior capacidade efetiva de movimentação) para o Terminal de Trigo do Rio de Janeiro, ao longo do exercício de 2014, a economia brasileira apresentava apenas os primeiros sinais da crise econômica que sobreveio posteriormente, notadamente, ao longo de 2015, prolongando-se até os dias atuais.

76. Esse novo cenário econômico, configurado por um profundo desequilíbrio fiscal a partir de 2015, faz com que leilões que tragam como critério de julgamento o maior valor de outorga se tornem mais aderentes à realidade.

77. O jurista Marçal Justen Filho descreve a critério de julgamento de maior valor de outorga (ou maior oferta) nos seguintes termos:

Na licitação de menor tarifa, o poder concedente não obterá qualquer vantagem econômica pela concessão (permissão), excluída a desnecessidade de manter o serviço e custear os investimentos necessários a ele. Na licitação de maior oferta, o poder público pretende arrecadar recursos, produzindo-se uma espécie de *alienação onerosa* do poder-dever de exploração do serviço. O Estado não apenas transfere



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

aos particulares o serviço como também obtém um enriquecimento por meio desse processo.⁴

78. Embora o critério de maior valor de outorga possibilite a arrecadação de recursos financeiros para a atração de um maior volume de investimentos ao setor, a opção pela adoção desse critério, não foi feita tendo esse como o principal objetivo.

79. Sabe-se que o maior valor de outorga é um critério que já foi amplamente utilizado em concessões pelo Governo Federal, a exemplo das Concessões de Aeroportos e da área de energia, inclusive com a aprovação por esse Egrégio Tribunal de Contas da União.

80. O fato do critério já ter sido utilizado 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.

81. Entre as possíveis melhorias identificadas com a alteração do critério de julgamento de maior capacidade efetiva (i.e., maior movimentação) para maior valor de outorga, está a possibilidade do modelo captar a prestação de serviços acessórios nos terminais, cuja renda não é diretamente vinculada ao volume de carga movimentado.

82. Supondo que dois interessados vislumbram a mesma movimentação potencial para um terminal, ambos deveriam, em tese, fazer a mesma oferta no certame, ainda que um deles vislumbrasse a prestação de diversos serviços acessórios. Entretanto, o interessado que identifica tais oportunidades é mais eficiente, pois gera mais valor econômico com os mesmos ativos, e, portanto, deveria poder materializar isso no certame. **Essa hipótese de que as propostas dos licitantes possam refletir sinergias e eficiências** pode ser captado no certame licitatório ao utilizar o critério de julgamento de maior valor de outorga.

83. Ainda como aspecto positivo da adoção do critério de maior valor de outorga para o certame, pode ser citado o aumento da competição do setor, facilitando a entrada de novos agentes no mercado.

84. No modelo anterior, percebe-se que há uma vantagem particularmente significativa para operadores verticalizados, como as *trading companies*, que têm o total poder de controlar o terminal por onde sua carga será embarcada, por ser detentora da carga a ser movimentada.

85. No caso em questão, observando-se os cenários de demanda do estudo, percebe-se que uma das empresas detentoras de um moinho na hinterlândia do porto terá mais que 50% da carga a ser movimentada no terminal sob sua responsabilidade (vide tabela a seguir), permitindo à mesma ter a garantia de movimentação que a colocaria em óbvia vantagem frente a outros potenciais interessados, dentre eles eventuais operadores

⁴ FILHO, Marçal Justen (2003). *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, p. 252.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

independentes (operadores a terceiros) que venham a se interessar pela área, caso se mantenha o critério de julgamento por maior capacidade efetiva de movimentação.

Tabela 2: Projeções de Demanda Cenário Provável. Fonte: EVTEA

PROJEÇÕES DE MOVIMENTAÇÃO – CENÁRIO PROVÁVEL				
Ano	Bunge	Predileto	Outros	TOTAL
2016	0	0	0	0
2017	0	0	0	0
2018	406.000	288.112	108.000	802.112
2019	467.000	291.166	109.080	867.246
2020	472.000	294.252	110.171	876.423
2021	477.000	297.371	111.273	885.644
2022	482.056	300.524	112.385	894.965
2023	487.166	303.709	113.509	904.384
2024	492.330	306.928	114.644	913.903
2025	497.549	310.182	115.791	923.521
2026	502.823	313.470	116.949	933.241
2027	508.153	316.793	118.118	943.063
2028	513.539	320.151	119.299	952.989
2029	518.983	323.544	120.492	963.019
2030	524.484	326.974	121.697	973.155
2031	530.043	330.440	122.914	983.397
2032	535.662	333.942	124.143	993.747
2033	541.340	337.482	125.385	1.004.206
2034	547.078	341.059	126.638	1.014.776
2035	552.877	344.675	127.905	1.025.456
2036	558.737	348.328	129.184	1.036.250
2037	564.660	352.020	130.476	1.047.156
2038	570.645	355.752	131.781	1.058.178
2039	576.694	359.523	133.098	1.069.315
2040	582.807	363.334	134.429	1.080.570

86. Poder-se-ia cogitar, como alternativa para mitigar o problema, evitar que *trading companies* participassem do certame, ou simplesmente proibi-las de participar do certame. Todavia, tais medidas trariam o prejuízo da menor competição, esbarrariam em uma série de dificuldades regulatórias e seria provavelmente inócuo⁵.

87. O critério de julgamento por outorga evitaria, nesse sentido, as eventuais falhas mencionadas, pois está centrado no interesse dos licitantes em arrematar o ativo por pagamento de outorga, retirando possível vantagem competitiva de agentes atuantes no mercado de forma verticalizada.

88. Nesse sentido, a ANTAQ, por meio da Nota Técnica nº 0000002/2014/GAF – Processo nº 50300.002106/2014-45 (fls. 66 a 86), teceu as seguintes ressalvas:

No caso do arrendamento do terminal de trigo do Porto do Rio de Janeiro o estudo de viabilidade técnica, ambiental e econômico-financeiro sugeriu que o critério de julgamento da licitação fosse pela oferta de menor tarifa. Esse critério de seleção não é adequado visto que

⁵ Além da necessidade de controlar participações acionárias e acordos entre conglomerados de empresas (muitas vezes multinacionais), deve-se considerar o fato que a compra e venda da carga pode se dar em momentos distintos da cadeia, tornando o controle muito mais complexo. Uma *trading* pode, por exemplo, comprar ou vender um lote de carga de uma empresa antes do plantio ou no armazém do Porto. A propriedade da carga é dinâmica e de difícil rastreamento.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

o tomador e prestador do serviço são o mesmo agente. A área técnica da ANTAQ indicou que o melhor critério de julgamento seria a maior capacidade de movimentação em toneladas de trigo. Portanto, o vencedor da licitação será aquele que apresentar a maior capacidade de movimentação de trigo.

A justificativa para a adoção do critério de seleção de maior capacidade efetiva de movimentação de trigo para esse arrendamento advém do fato de que o terminal em tela vai movimentar trigo para suprir as unidades fabris dos Moinhos Fluminenses (Bunge) e Cruzeiro do Sul (Predileto). Em que pese a característica desse tipo de carga – geralmente faz parte da cadeia produtiva das referidas empresas, ou seja, estrutura de produção verticalizada – nada impede que um operador portuário possa vencer a licitação. Assim, estamos propondo que a licitação seja pela maior capacidade efetiva de movimentação com preço-teto fixado no edital. (Grifo nosso)

89. Vê-se que a Agência já indicava a dificuldade que ora se analisa. Embora destaque que nada impediria a participação de um operador independente (não verticalizado), há que se admitir que o modelo por maior capacidade efetiva de movimentação gera diferenciais competitivos para quem tem condições de garantir a demanda, mesmo que parcialmente, que são os casos das duas empresas que possuem moinhos instalados na região.

90. Destacamos que a análise da ANTAQ se deu antes da publicação do Decreto nº 8.464/2015, motivo pelo qual reputamos a não sugestão do critério de julgamento por maior valor de outorga, que nos parece o mais aderente à situação em comento.

91. Por óbvio, entretanto, se faz necessário o estabelecimento de tarifa-teto para o caso em questão, de modo a possibilitar que sejam atendidas demandas de diferentes empresas que venham a necessitar de infraestrutura portuária, sem que se perca de vista a modicidade tarifária.

92. A lógica geral do modelo adotado no setor portuário brasileiro não prevê a fixação de tarifa-teto para a maioria das áreas a serem arrendadas, deixando-se que o valor a ser cobrado do usuário seja definido pelo próprio mercado. Salienda-se que historicamente no Brasil – e na maior parte dos países – os preços cobrados pelos terminais junto aos usuários pela movimentação e armazenagem de mercadorias são livremente negociados entre os privados.

93. Nessa esteira, o estabelecimento de um teto tarifário somente tem sido utilizado pelo Poder Concedente quando os estudos de viabilidade, técnica, econômica e ambiental apontam para a existência de ambiente concorrencial imperfeito.

94. Isso equivale a dizer, em outras palavras, que o teto tarifário somente é utilizado quando a modicidade tarifária não pode ser garantida apenas com o estímulo à



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

concorrência e o aumento da oferta o que, pelo menos no curto prazo, parece ser a realidade ora em discussão.

95. Ressalte-se, também, que o critério de julgamento baseado unicamente na maior capacidade efetiva é novo no Brasil e sem precedentes mundiais, segundo indica pesquisa em diferentes fontes. Por exemplo, Estache e Rus (2002)⁶ avaliaram critérios de julgamento tipicamente aplicados na concessão de infraestruturas de transporte em geral em função dos objetivos perseguidos pelo Poder Público em cada caso (vide Figura 8, extraída e traduzida da mencionada referência); na obra, porém, os autores sequer cogitam “maior movimentação” como um critério aplicável.

Objetivos	Critérios de adjudicação						
	Menor prazo	Menor tarifa	Menor contrapartida	Maior valor de outorga	Maior número de empregos	Melhor plano de negócios	Menor VPL das receitas
Competição	✓	✓	✓	✓			✓
Capacidade e qualidade da infraestrutura						✓	
Benefícios aos usuários		✓				✓	✓
Arrecadação aos cofres públicos			✓	✓			✓
Baixa resistência política					✓		

Figura 8: Critérios de adjudicação possíveis em função dos objetivos da concessão (Estache e Rus, 2002)⁷

96. Ainda, segundo Barros (2014)⁸, “além de pequenas variações nos critérios apontados por Estache e Rus (2002) para concessões de infraestrutura de transportes em geral, para o caso específico do setor portuário, os próprios autores citam o melhor projeto ou o de menor custo, variável similar à de melhor plano de

⁶ ESTACHE, A., e de RUS, G. Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: Una guía para reguladores. Washington: Banco Mundial e Alfaomega Colombiana, 2002 *apud* Barros, Tiago M. Análise e avaliação dos novos critérios de adjudicação de portos e terminais sob o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro (dissertação de mestrado). São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2014.

⁷ Segundo o autor, a competição, na concepção empregada, refere-se à maior competição no processo de adjudicação em si.

⁸ Barros, Tiago M. Análise e avaliação dos novos critérios de adjudicação de portos e terminais sob o novo marco regulatório do setor portuário brasileiro (dissertação de mestrado). São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2014.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

investimentos” – ou seja, não se faz menção ao critério de julgamento de maior movimentação como uma possibilidade neste setor.

97. Ainda segundo o autor, esta dimensão apenas pode aparecer como uma das diversas variáveis consideradas num julgamento do “melhor plano de negócios”, em que a maior movimentação aparece numa cesta junto a fatores como outorga, adequação ambiental, qualidade técnica do projeto, entre outros.

98. Esse ineditismo traz consigo, pelo lado do potencial interessado, uma dificuldade de leitura dos incentivos implícitos na modelagem e até dos mecanismos de leilão. Podem surgir divergências interpretativas sobre, por exemplo, os valores máximos que podem ser ofertados. Essa situação é agravada pelos dispositivos de edital e contrato criados para mitigar os efeitos colaterais do julgamento de maior capacidade efetiva, como o risco de proposta tecnicamente infactível na área do terminal.

99. Alguns desses problemas podem parecer menores se o critério de julgamento de maior capacidade efetiva for encarado como uma espécie de julgamento por maior valor de outorga, em que os interessados fazem a conta de qual complementação de aluguel estariam dispostos a pagar para ter o terminal e fizessem suas propostas de movimentação de acordo. Venceria o interessado com a maior disposição a pagar tais complementações. A premissa, contudo, traz desvantagens diante de uma comparação com o critério de maior valor de outorga, dado que, além de não resolver totalmente os problemas mencionados acima:

- Muitos interessados poderiam não enxergar o certame com este enfoque, limitando a competitividade do certame, especialmente dada a novidade do modelo; e
- Pode-se chegar numa situação de uma proposta fisicamente infactível na área arrendada.

100. Os questionamentos recebidos durante as consultas públicas dos Blocos 1 e 2 revelaram, com efeito, incertezas quanto aos fundamentos e mecanismos atrelados ao critério de maior capacidade efetiva de movimentação. A Tabela 3 menciona alguns exemplos de contribuições que indicam tais dificuldades. Pelo lado do Poder Concedente, há incerteza de como os interessados iriam se comportar no processo licitatório e durante a vida do contrato e, portanto, se o mais eficiente seria escolhido, e se os objetivos almejados com o leilão serão atingidos.

101. O critério de julgamento de 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 pregressa poderia gerar desconforto aos interessados.

Tabela 3: Contribuições advindas das consultas públicas



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

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 granéis 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? Poderia 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 proponente que ofertar movimentação irreal e ineficaz, 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 proponentes que propuserem movimentação sabidamente ineficazes.”	Neste caso o interessado entende também que a oferta de movimentação deve ser fisicamente factível, e sente falta de dispositivos no leilão que coíbam propostas irreais.
BLOCO 1: “O item 5.3.1. indica as condições nas quais a movimentação de cargas 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	Neste caso, o interessado buscou compreender se melhores condições operacionais se refletem ou não na movimentação mínima resultante da oferta de capacidade efetiva.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

Contribuição	Comentário
será tratada a obrigação de movimentação mínima do arrendatário?"	
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

102. Do exposto, conclui-se que os diversos argumentos apresentados nos itens acima justificam e motivam a alteração do critério de julgamento de maior capacidade efetiva para maior valor de outorga no arrendamento em questão.

103. Dessa forma, entendemos que a alteração do critério de julgamento não acarretará prejuízos às cadeias produtivas (não haverá aumento do Custo Brasil), a despeito de incorporar outorga como critério. O porto é um elo da cadeia de exportação de cargas e responde por uma pequena parte dos custos logísticos totais. Assim, a falta de terminais ou a sua exploração por agentes ineficientes é, todavia, bastante prejudicial à cadeia, e acredita-se que o risco de selecionar um desses agentes é mitigado com a alteração do critério, como foi proposto. A licitação de terminais de forma eficiente gera benefícios por toda a vida do contrato para as cadeias produtivas associadas.

104. Ademais, a alteração não representa desincentivo à maior movimentação de cargas dados os altos investimentos envolvidos, e que devem ser recuperados pelos arrendatários, entre outros, com um alto giro da capacidade instalada, incentivos contratuais que fomentam movimentações elevadas, além da movimentação mínima exigida.

105. Não menos importante, destaca-se novamente que para o critério de julgamento de capacidade efetiva não foram encontrados precedentes no setor portuário brasileiro e mundial. Além das dificuldades de entender a dinâmica associada a essa nova forma de licitar, os interessados também deveriam ter que interpretar um contrato mais complexo do que em um modelo de seleção por maior valor de outorga.

106. No caso específico do terminal de trigo do Rio de Janeiro, um relevante efeito colateral do julgamento por capacidade efetiva seria superado ao se adotar o modelo de outorga: o favorecimento a empresas que operam de forma verticalizada, em detrimento dos prestadores de serviços.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

VII. JUSTIFICATIVA PARA O ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”

107. 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.

108. 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.

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

110. Nas hipóteses em que a concorrência apresente imperfeições mais severas, a modicidade tarifária poderá ser garantida pela utilização do critério de julgamento da licitação por menor tarifa. Somente em algumas situações especiais faz-se necessária a fixação de um teto tarifário, para corrigir as imperfeições do mercado concorrencial.

111. Apenas a título de ilustração, cita-se o caso dos terminais de fertilizantes em Santos, denominados nos estudos de STS 11 e STS 20.

112. Nessa situação, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental identificaram uma diferença considerável dos valores cobrados aos usuários, se comparados aos valores aplicados em outros portos, demonstrando uma situação de ausência de competição. Dessa forma, face a esse diagnóstico, poder-se-ia avaliar a utilização de tarifas-teto.

113. Em outra situação, no caso dos terminais de celulose, também localizados no Porto de Santos (STS 07 e STS 36), vislumbrou-se o risco de haver abuso do poder econômico por parte dos futuros arrendatários, considerando se tratar de um mercado monopsônico, com a possibilidade real de se tornarem detentores não só dos contratos de arrendamento dos terminais, mas de toda a cadeia produtiva a demandar esses terminais.

114. É de suma importância, porém, 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.

115. 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” para tal por parte do poder público ; ou b) a fixação de tarifas-teto em patamares muito baixos –



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

tal hipótese poderia levar a situações em que nem mesmo os custos existentes para o prestador do serviços fossem devidamente remunerados.

116. 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.

117. 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.

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

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

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

121. Uma situação emblemática que demonstra a dificuldade de definição de tarifas-teto é o caso do terminal de granéis líquidos de Barnabé, no Porto de Santos. Nesse porto, há imensa variedade de granéis líquidos que são movimentados atualmente, a qual chega a quase uma centena. Grande parte desses produtos eram movimentados no antigo Terminal da Granel Química, que deverá ser objeto de licitação em futuro próximo.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

122. Por relevante, insta chamar atenção para o fato de que essa diversidade, que é intrínseca ao setor de líquidos, no Brasil e no exterior, mostra-se ainda mais representativa no Porto de Santos devido ao amplo parque industrial existente em sua região de influência.

123. Além disso, o setor de granéis líquidos apresenta, para cada tipo de produto, ampla diversidade de especificações, adicionados a requisitos variados por parte dos clientes, resultando em milhares de combinações de solicitações, conforme se ilustra na Figura 1.

Figura 1 – Variedade de cestas de serviços nos terminais de granéis líquidos

Especificações do produto	Requisitos do cliente
<ul style="list-style-type: none">• Especificações de segurança e ambientais para produtos tóxicos, corrosivos, inflamáveis, reativos, higroscópicos, segundo padrões internacionais• Densidade• Viscosidade• Valor (para efeito de seguro)• "Grades" diferentes, requerimentos diferentes. Ex.:<ul style="list-style-type: none">• Estireno: com resfriamento e sem resfriamento• Diesel: S10, S50, S500• Soda cáustica: comum ou <i>rayon</i>• Etanol: carburante ou industrial; etc.	<ul style="list-style-type: none">• Contratação por m³.mês movimentado ou aluguel do tanque• Spot ou longo prazo (prazos contratuais de até 10 anos)• Tempo (giro): terminal é usado como estoque ou para recebimento de matéria-prima• Requisitos padronizados ou acima do padrão (para controle de contaminação, evitar perdas, etc.) – política do cliente ou aplicação especial• Vazão requerida e número de linhas• Sistema de expedição/ recepção terrestre• Investimento em tancagem (operador, cliente ou conjunto)



Fonte: elaboração própria

124. Desse modo, pode-se afirmar que as contratações de serviços para os terminais como o que se pretende licitar para a área STS 13 são sempre distintas, ainda que para o mesmo tipo de produto, tornando inviável a definição de tarifas-teto para este caso.

125. A tarifação de uma atividade dessa natureza implicaria que se criasse uma matriz com todas as centenas de combinações possíveis de produtos, multiplicados pelos tipos de armazenagem possíveis, revestimentos de tanques, frequências de mistura, pressão de tanque, temperatura etc.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

126. Tal multiplicidade de serviços é intrínseca à atividade do terminal, na medida em que presta serviços para uma miríade de indústrias, no estado de São Paulo e fora dele, que vão desde refinaria de petróleo até indústria de embalagens plásticas e detergentes, que demandam insumos os mais diversos, movimentados no STS13.

127. A heterogeneidade é, portanto, da natureza daquele negócio. Caso fosse tarifada toda aquela gama de produtos, certamente haveria distorções em sistema tão complexo de precificação, que tenderiam inclusive a acentuar-se ao longo dos anos, devido a flutuações de mercado dos produtos e a avanços tecnológicos.

128. Assim, certamente o terminal tenderia a especializar-se na movimentação daqueles produtos que estivessem com tarifas mais distorcidas para cima e, conseqüentemente, abandonaria clientes que demandassem a movimentação de produtos cujas tarifas estivessem baixas.

129. Além do possível desabastecimento, esse processo de distorção alocativa produziria efeito concorrencial danoso sobre o mercado: em ambiente competitivo, a especialização artificial dos terminais levaria a redução das opções para os usuários e à queda da qualidade do serviço, na medida em que cada terminal prestaria serviço apenas para um determinado número específico de granéis químicos, criando divisão de mercado entre terminais. Do ponto de vista da eficiência econômica o resultado certamente seria sub-ótimo.

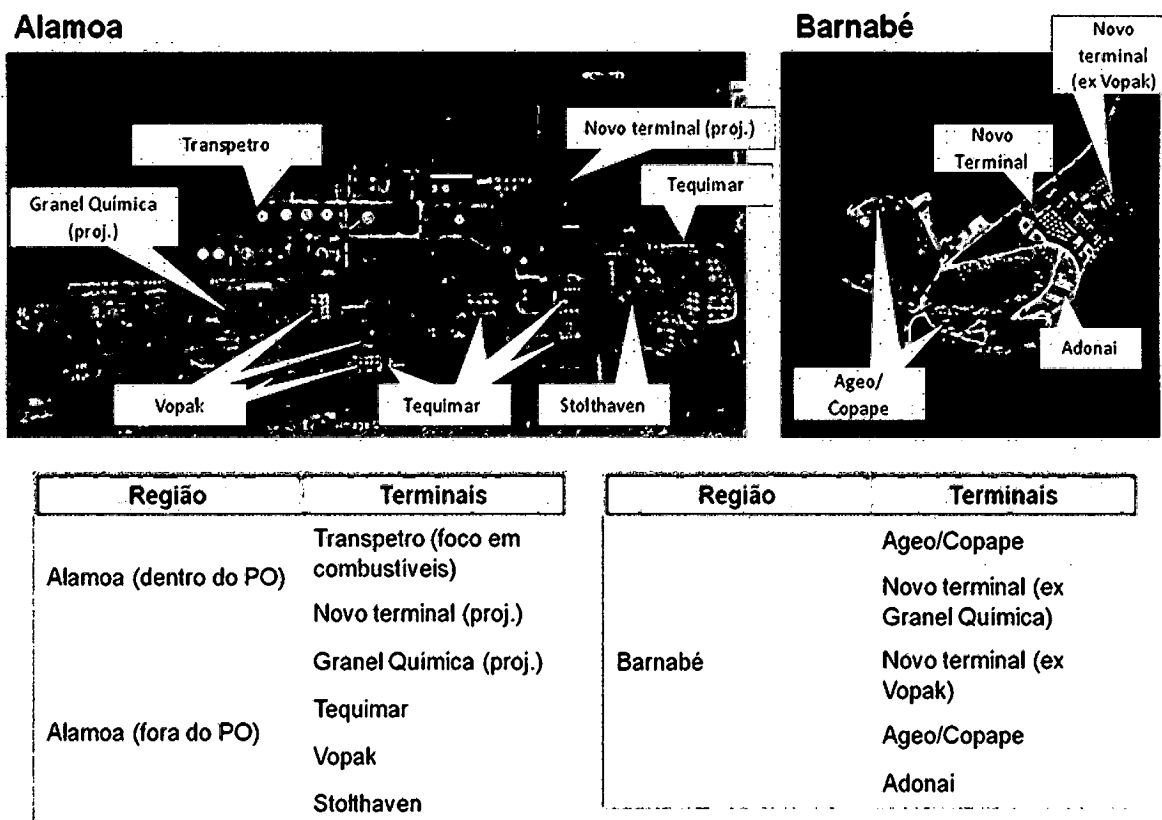
130. De fato, no setor de granel líquidos em Santos, há intensa competição entre os players instalados dentro e fora daquele Porto Organizado. Atualmente, 6 (seis) grandes grupos operam mais de 10 (dez) áreas distintas, e há perspectiva de que esse cenário se acirre ainda mais nos próximos anos.

131. Entende-se que essa ampliação da dinâmica competitiva, instigada pelo lançamento de um grande número de terminais para licitação, induzirá, por si só, à modicidade tarifária esperada e, com ela, à redução do denominado Custo Brasil.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

Figura 2 – Players de graneis líquidos instalados na zona portuária de Santos



Fonte: elaboração própria

132. Avaliou-se para os casos dos terminais do Bloco I do Programa de Arrendamentos Portuários conduzido pelo Governo Federal a relação custo-benefício existente para a definição de tarifas-teto e essa, como regra, se mostrou desfavorável.

133. A razão para essa consideração é que os resultados obtidos em termos regulatórios não compensariam o esforço administrativo a ser empreendido para tal, se comparados ao melhor mecanismo de manutenção da modicidade tarifária: a competição.

134. Outro ponto crucial que também merece atenção é a tendência do Poder Público à imprecisão para levantamento dos valores a serem atribuídos, considerando a mencionada assimetria de informações relativamente ao mercado. Incorrer em erros na atribuição desses valores pode vir a gerar desvirtuamentos consideráveis em toda a cadeia produtiva atrelada aos portos, não se restringindo aos limites do Porto Organizado.

135. Nesse sentido, a prática impositiva de adoção de tarifas-teto a todo e qualquer arrendamento portuário mostra-se demasiadamente temerária e, conforme já mencionado, tende a trazer efetivos prejuízos para aqueles que buscam nos portos brasileiros os serviços necessários para a exportação e/ou importação de produtos.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

136. Entretanto, tal regulação se mostra adequada de acordo com as condições concorrenciais do porto específico e as características da cadeia produtiva do determinado mercado.

137. Ademais, a inexistência de limites máximos tarifários impostos em contrato não significará que a ANTAQ deixará de controlar e coibir eventuais casos isolados de abuso de poder econômico ou práticas anticompetitivas. Pelo contrário, a decisão de não se impor tarifa-teto de forma indiscriminada deve ser analisada em conjunto com as determinações previstas no contrato de arrendamento.

138. De acordo com Vitor Rhein Schirato,

139. “...é importante mencionar que do Estado é esperada postura distinta com relação à matéria tarifária em um cenário concorrencial. Enquanto na prestação exclusiva cabe ao Estado fixar o valor das tarifas, com vistas a propiciar a modicidade tarifária [...], em um cenário liberalizado com concorrência de agentes, a postura estatal deve ser a de vigilante para reprimir abusos de qualquer espécie.”

140. A discussão sobre a necessidade regulação tarifária deve estar associada à estrutura competitiva do mercado em questão e à existência de uma relação entre poder de mercado e capacidade de utilização do mesmo por parte dos participantes em detrimento de outros entes.

141. No caso do terminal de trigo de Rio de Janeiro, a tarifa-teto foi estabelecida considerando que a movimentação do porto seria exercida predominantemente devido a demanda de duas empresas concorrentes. Sendo assim, foi julgado necessário estabelecer uma tarifa de serviço máxima para que, independentemente de quem obtenha o arrendamento portuário, não haja a implantação de barreiras à movimentação de cargas de outros usuários interessados.

142. Em 2014, a Antaq realizou a Audiência Pública n.º 5/2014, com vistas ao recebimento de contribuições, subsídios e sugestões para aprimoramento das minutas jurídicas e técnicas, tendo sido a tarifa-teto estabelecida em R\$20,00 (vinte reais), baseada na tarifa cheia do arrendamento STS04 de R\$20,00 (vinte reais).

143. O novo estudo em sua versão revisada, no entanto, tem como data-base julho de 2015, dois anos depois da data-base definida para o terminal denominado STS04 (julho de 2013), justificando uma atualização da tarifa do ano de 2013. A atualização direta com base no IPCA implicou no valor de R\$23,29 (vinte e três reais e vinte e nove centavos), que corresponde à atualização de 16,45% (data-base de julho/2013 para julho/2015). Este valor de R\$23,29 foi estabelecido como novo valor da tarifa teto.

**VIII. ELEMENTOS DE PROJETO REFERENTES A CAPEX, OPEX E
MODELAGEM ECONÔMICO-FINANCEIRA – PRINCIPAIS**



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

ALTERAÇÕES COM RELAÇÃO AO MODELO ORIGINAL DISCUTIDO
EM AUDIÊNCIA PÚBLICA

144. As considerações a seguir são resultantes da discussão com o Tribunal de Contas da União, após análise da versão original dos estudos, o que gerou uma série de alterações de modelo. Em suma, as questões que foram colocadas serão apresentadas a seguir:

Com relação aos custos do Capex e Opex, percebeu-se oportunidade de realização de oitiva para colher explicações a respeito das seguintes inconsistências:

(i) *Construção do armazém e edificações: adoção de valores unitários superiores àqueles adotados pela Antaq quando do leilão do terminal STS04, em outubro de 2015, a saber, de R\$ 3.473,68/m² e de R\$ 3.307,50/m², para custo de construção de armazéns e de edificações, respectivamente;*

(ii) *Instalações elétricas: adoção de R\$ 335,00 para o valor do metro quadrado para o terminal de trigo em análise, que se apresenta como significativamente superior ao registrado no estudo conduzido por ocasião do leilão do Bloco 1 de arrendamentos portuários, o qual registrava custo estimado de R\$ 88,00/m² para essa rubrica; e consideração de apenas uma proposta comercial (PS-008C-15-JM-Bunge-Porto) para justificar o valor do metro quadrado aplicável às instalações elétricas, mesmo quando em discrepância daquele praticado no Bloco 1 de arrendamentos portuários;*

(iii) *Equipamentos: não ter obtido, junto a outros fornecedores, novos levantamentos dos valores de mercado dos equipamentos constantes da lista de investimentos incluídos no EVTEA, a exemplo dos transportadores de correias, Portalink e chain reclaimer, à época de elaboração do estudo, de modo a melhor fundamentar os montantes. Investimentos nos equipamentos totalizam 41% do total de investimentos;*

(iv) *Manutenção das transportadores de correias: não foram encontradas as especificações técnicas, mesmo após solicitação formal à extinta SEP/PR, dos referidos equipamentos, o que impede a verificação adequada dos valores calculados de manutenção, que são da ordem de 10 a 13% dos gastos operacionais;*

(v) *Pagamentos anuais aos sindicatos: encontrou-se divergência quanto à periodicidade de pagamento das contribuições sindicais, mesmo após indagação à extinta SEP/PR, que não apresentou qualquer documento para saná-las. Tais divergências afetam aproximadamente 7% dos gastos operacionais do arrendamento”.*



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

145. Primeiramente, serão tecidos esclarecimentos acerca da adoção de valores unitários superiores àqueles adotados pela ANTAQ quando do leilão do terminal STS04.

146. Com relação aos valores unitários do armazém, tem-se que:

Capex unitário (m ²)		
Item		
Data base	Terminal Trigo Rio (07/2015)	Terminal STS04 (07/2013)
Armazém	R\$ 4.337,51	R\$ 3.473,68

147. Importa esclarecer que há um equívoco no cálculo dos valores unitários calculados para o Terminal STS04 (R\$ 3.473,68). Na realidade, o valor considerado de 99 milhões inclui também um prédio administrativo, conforme pode ser observado na planilha eletrônica “ABC01_Financial_Model – atualizado v52_deliver.xlsm”, aba “Assets-New”, célula E9, e linhas 78 e 82.

148. A partir das referências da planilha eletrônica, percebe-se que o valor unitário, tanto para o armazém, quanto para as edificações, é de R\$ 3.000,00 o metro quadrado (m²), com data base em 07/2013. Corrigindo-se este valor para a data de 07/2015 chega-se ao valor unitário de R\$ 3.272,91 (Índice de Obras Portuárias da FGV – estruturas e obras em concreto armado = 9,096%).

149. Conforme mencionado pela Corte de Contas, a data base de precificação de CAPEX (investimentos) e OPEX (custos operacionais) dos estudos elaborados para o terminal STS04 do Bloco 1.1 (já licitado) não consta nos autos encaminhados à época. Assim, impende esclarecer que a data base dos valores de CAPEX dos estudos originais da EBP é **Julho/2013**. Destaque-se que o EVTEA original do STS04 foi posteriormente atualizado em julho de 2015, contudo, tal alteração se deu **somente para as premissas de demanda e valores das tarifas portuárias**.

150. No tocante à dimensão do armazém, vale destacar que o EVTEA do Terminal de Trigo no Rio de Janeiro apresenta contradição nas medidas, vide página 42 do EVTEA. Nesse sentido, foi esclarecido, junto à empresa de consultoria, a efetiva dimensão do armazém orçado (R\$ 26.250.605,93), a saber: largura interna 35 m (total 35,95m) x comprimento interno 174 m (total 175 m), perfazendo 6.291,25 m².

151. Aplicando-se o novo valor unitário (R\$ 3.272,91 m²) à dimensão do armazém (6.291,25 m²), chega-se ao valor de R\$ 20.590.695,04. Entretanto, cabe enaltecer que o parâmetro adotado para os armazéns nos estudos do STS04 considerou um armazém padrão, isto é, com nível de complexidade média. Já no EVTEA do Terminal de Trigo no Rio de Janeiro, o armazém proposto pela consultoria técnica que elaborou o estudo prevê um armazém com especificidades adicionais em relação ao padrão estimado pela EBP, com destaque para os túneis subterrâneos e as cortinas divisórias.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

152. Dessa forma, é compreensível que o valor adotado para o armazém no presente estudo adote valor superior ao padrão construtivo médio do PAP (STS04). Nessa linha de entendimento, e em consulta à equipe técnica que elaborou o EVTEA, foi solicitada uma estimativa do valor isolado dos túneis subterrâneos e das cortinas divisórias (em anexo), cujo montante poderia ser acrescido ao valor inicialmente encontrado (padrão PAP – R\$ 20.590.695,04). Em resposta, a estimativa dos valores perfaz R\$ 4.937.000,00. Portanto, adotando-se a soma dos valores, chega-se ao valor total de R\$ 25.527.695,04, o qual possui forte similaridade com o valor anteriormente considerado na modelagem econômico-financeira do EVTEA (R\$ 26.250.605,93), com diferença de 2,75% a maior, a qual pode ser considerada aceitável em face da não inclusão de taxas de incerteza no projeto. Portanto, diante das informações expostas, entende-se que é possível acatar o valor inicialmente considerado no EVTEA (R\$ 26.250.605,93). A tabela abaixo demonstra os valores parametrizados do armazém.

153. Com relação aos valores unitários de CAPEX para construção de edificação em relação ao Terminal STS04 recentemente licitado (prédio administrativo), a saber:

Capex unitário (m ²)		
Item	Terminal Trigó Rio	Terminal STS04
Edificações (prédios de apoio)	R\$ 4.202,44	R\$ 3.307,50

154. Da mesma maneira ao anteriormente mencionado, procedeu-se à correção monetária do valor relativo à edificação já considerado para o Bloco I de licitações (R\$ 3.000,00), para o período de 07/2013 a 07/2015, chegando-se ao valor unitário de R\$ 3.272,91 m² (Índice de Obras Portuárias da FGV - estruturas e obras em concreto armado = 9,096%).

155. No tocante às dimensões das edificações de apoio, orçadas originalmente em R\$ 2.206.278,72 (em anexo), deve-se ressaltar que incluem:

- a) 1 prédio administrativo e áreas sociais - dois pavimentos: 525 m²;
- b) 1 sala de controle CCM: 75,47 m²;
- c) 1 sala de ar comprimido: 15,29 m²; e
- d) 1 subestação: 98,88 m²

156. Portanto, a dimensão total é de 714,64 m². A partir da definição do novo valor unitário para edificações e os esclarecimentos acerca das dimensões das edificações, procedeu-se o cálculo do valor total, no montante de R\$ 2.338.952,40, valor que deve ser adotado na modelagem financeira em substituição ao valor original de R\$ 2.206.278,72.

157. Com relação à obtenção de levantamentos adicionais junto a outros fornecedores para valores de equipamentos (CAPEX), vale esclarecer que houve



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

juízo de adequação dos referidos valores por parte da equipe técnica SEP/ANTAQ, a partir de parametrizações com outros valores em projetos similares, a saber:

a) Descarregador contínuo – *Portalink (Continuous Bucket Unloader)*:

158. O valor utilizado no EVTEA foi comparado com valores levantados pela Estruturadora Brasileira de Projetos – EBP (atualizados pela variação cambial do período).

159. Nessa avaliação, observou-se que o valor original (R\$ 13.737.421,50) está sensivelmente subdimensionado em relação aos preços de equipamentos adotados para o Bloco 1 do PAP – Programa de Arrendamentos Portuários, bem como ao valor elencado no único orçamento disponível (Bühler – R\$ 16.799.850,00).

160. Nesse sentido, considerando-se as informações disponíveis, entendemos que o valor original deve ser alterado para o valor constante do referido orçamento, tendo em vista a similaridade do valor orçado (Bühler – R\$ 16.799.850,00) e o valor atualizado adotado para o Bloco 1 do PAP (R\$ 15.498.842,68), cuja diferença perfaz 8,39%, a qual pode ser considerada aceitável em face da não inclusão de taxas de incertezas que poderiam incidir sobre o valor dos ativos.

161. Portanto, propõe-se a adoção do valor de R\$ 16.799.850,00 para o equipamento PORTALINK em substituição ao valor original (R\$ 13.737.421,50). A seguir, segue tabela comparativa dos valores.

Capex	EVTEA	Programa de Arrendamentos Portuários - PAP	Orçamento Bühler
Item			
PORTALINK 600 t/h	R\$ 13.737.421,50	R\$ 9.858.374,00 Câmbio R\$ 2,00 US\$ 4.929.187,00 jun/12	R\$ 16.799.850,00
		Conversão para 07/2015 Câmbio R\$ 3,1443	
	R\$ 13.737.421,50	R\$ 15.498.842,68	R\$ 16.799.850,00
Diferença em relação ao EVTEA		12,82%	22,29%
Diferença Bühler / EBP			8,39%

b) Transportadores de correias:

162. Para os transportadores de correias obteve-se, junto à empresa de consultoria responsável pelo EVTEA, orçamentos adicionais (além da proposta da Kepler Weber), a saber: Máquinas Condor S.A. e Bühler (Anexo 10).

163. Além disso, verificou-se o valor unitário adotado para “esteiras de granéis sólidos” para o Bloco 1 de Licitação (R\$ 17.000 o metro linear – 06/2012), cujo



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

montante totalizou R\$ 10.319.500,00. Após atualização cambial dos valores para 07/2015, chegou-se ao valor total de R\$ 16.233.801,93.

164. A partir dos quatro (4) valores encontrados (3 orçamentos + levantamento do PAP), procedeu-se o cálculo da média aritmética, chegando-se ao valor de **R\$ 19.088.422,11**, o qual apresenta forte similaridade em relação valor lançado no EVTEA (R\$ 19.412,101,50), portanto, justificando a utilização do valor original.

165. Vale dizer que há pequena divergência entre as datas bases dos orçamentos, que, s.m.j., não traz impacto significativo à análise. A seguir, demonstra-se o comparativo dos valores citados.

Item	Capex				
	EVTEA	Levantamentos EBP	Kepler weber	Máquinas Condor S.A.	Bühler
TRANSPORTADORES	R\$ 19.412.101,50	R\$ 10.319.500,00	R\$ 21.078.086,50	R\$ 21.256.920,00	R\$ 17.794.880,00
		Câmbio R\$ 2,00			
		\$ 5.159.750,00			
		jun/12			
		Conversão para 07/2015	Data da proposta	Data da proposta	Data da proposta
		Câmbio R\$ 3,1443	abr/16	abr/14	dez/14
	R\$ 19.412.101,50	R\$ 16.223.801,93	R\$ 21.078.086,50	R\$ 21.256.920,00	R\$ 17.794.880,00
Diferença em relação ao EVTEA		-16,42%	8,58%	9,50%	-8,33%
Valor médio orçado/levantado	R\$ 19.088.422,11	(média EBP + Kepler Weber + Máquinas Condor + Bühler)			
Diferença EVTEA / valor médio		1,67%			

c) *Reclaimer* (recuperadora):

166. No caso da recuperadora orçada para o projeto – marca STOLZ – vale mencionar que a consulta a um único fabricante se deu em razão do mesmo ser o único a possuir assistência técnica no Brasil.

167. Importa mencionar que em face da especificidade do equipamento (*chain reclaimer*) não foi possível obter cotações adicionais com outros fornecedores, nem mesmo parametrizar o valor com outros projetos portuários congêneres.

168. Nesse sentido, em que pese a ausência de um número razoável de cotações, deve-se ressaltar a relativa insignificância deste item no CAPEX do projeto (1,7%), que, em tese, poderia até mesmo ser desconsiderado de análise profícua segundo a teoria tradicional da Curva ABC (Princípio de Pareto: faixa A= 80% do valor e 20% dos itens).

169. Acrescente-se o fato de que as análises sobre EVTEA para licitações portuárias adotarem procedimentos expeditos de verificação de preços, por conta, também, da modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários - PAP, em que o projeto com maior detalhamento e especificação será apresentado após a celebração do contrato.

170. Nesse sentido, entende-se que para este caso é possível aquiescer o valor apresentado no único orçamento disponível, adotando-se, contudo, a correção da taxa cambial do período, de acordo com o apontamento desta egrégia corte de contas. Assim,



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

o EVTEA deve ser adequado com base no valor de R\$ 1.629.491,82, em substituição ao valor original (R\$ 1.491.473,00). Abaixo, segue memória de cálculo da atualização dos valores.

Capex (equipamentos)	
Item	Terminal Trigo Rio
RECLAIMER STOZ (2x300 t/h)	€ 435.693,00
Câmbio data da proposta (12/2014)	R\$ 3,25
Câmbio data da EVTEA (07/2015)	R\$ 3,74
Valor atualizado (07/2015)	R\$ 1.629.491,82

171. Com relação aos investimentos associados às instalações elétricas, após tratativas com a consultoria técnica que elaborou o estudo (Anexo 10 – email institucional), foram encaminhados três (3) orçamentos relativos aos dispêndios com instalações elétricas, são eles: P3 Engenharia Elétrica; Luzville Engenharia LTDA; e Personal Service, sintetizados na tabela abaixo, e anexos a este documento.

Capex	Programa de Arrendamentos Portuários - PAP	P3 Engenharia Elétrica	Luzville Engenharia LTDA	Personal Service	
Item	EVTEA				
INSTALAÇÕES ELÉTRICAS	R\$ 4.508.218,00	R\$ 1.188.057,00	R\$ 7.802.133,00	R\$ 5.359.741,00	R\$ 4.391.740,70
		Área 13.435 m ² Custo médio R\$/m ² 88,43 data base 07/2013			
	Data base jul/15	R\$ 88,43 + 13,19% = R\$100,10 índice FGV (elétrica) 13,19%	Data da proposta fev/15	Data da proposta fev/15	Data da proposta fev/15
Diferença em relação ao EVTEA	R\$ 4.508.218,00	R\$ 1.344.843,50	R\$ 7.802.133,00	R\$ 5.359.741,00	R\$ 4.391.740,70
		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Diferença EVTEA / menor valor atualizado	1,42%			Atualizado p/ 07/2015 (4,12%)	R\$ 4.572.460,00

172. Em observância aos dados, percebe-se que há uma forte discrepância entre os três valores orçados e o valor estimado segundo os parâmetros das licitações do Bloco 1 (média dos orçamentos R\$ 5.851.204,90 versus R\$ 1.344.843,50 - PAP). A explicação para esta diferença significativa consiste na diferenciação entre os itens constantes do projeto do Terminal de trigo do Rio de Janeiro e os itens considerados na definição dos parâmetros do Bloco 1 (R\$ 88,43 - 07/2013, atualizado para R\$ 100,10 - 07/2015). A tabela abaixo demonstra as diferenças de escopo entre os respectivos projetos de instalações elétricas.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

PROJETO TERMINAL-TRIGO RIO DE JANEIRO	Programa de Arrendamentos Portuários - PAP
Cabine de medição / entrada em alta tensão Subestação de energia com trafo independente para bombas de incêndio Instalação em alta tensão para alimentação dos descarregadores de navio Instalação em baixa tensão para alimentação dos painéis elétricos Iluminação a prova de explosão para o interior Iluminação externa de toda a área do projeto (alfandegada) e área operacional no cais Instalação elétrica do preventivo de incêndio SPDA (sistema de proteção descargas atmosféricas) Infra estrutura de voz e dados Painéis elétricos de baixa tensão TTA e PTTA (pré testados)	Distribuição elétrica Distribuição de iluminação

173. Do exposto, fica evidente que a estimativa realizada para as licitações do Bloco 1 do PAP referente às instalações elétricas não pode ser comparada com o projeto previsto para o terminal de trigo do Rio de Janeiro, por tratar-se de escopos diferentes, com destaque para o fato de haver uma subestação de energia no terminal de trigo.

174. Dessa forma, isto é, desconsiderando-se a estimativa das licitações do Bloco 1 para o presente caso, e de posse das informações da estimativa de CAPEX relativos às instalações elétricas nos três orçamentos acima referenciados, verificou-se a média aritmética dos orçamentos disponíveis, que perfaz R\$ 5.851.204,90, valor 29,8% superior aquele lançado no EVTEA (R\$ 4.508.218,00). Cite-se que o valor do EVTEA, embora discrepante da média dos orçamentos, encontra-se dentro do intervalo de variação entre os três orçamentos disponíveis (intervalo R\$ 4.391.740,70 – R\$ 7.802.057,00).

175. Em face da diferença ainda significativa (29,8%), buscou-se a parametrização dos dispêndios com instalações elétricas no Sistema de Custos Portuários – SICPORT da ANTAQ, o qual ainda possui base de dados incipiente para grande parte dos itens de custos portuários (CAPEX e OPEX). Contudo, para o item instalações elétricas, por tratar-se de “bem comum”, vale dizer que o SICPORT já permite estimativas acuradas, em especial para simulações de estimativas-padrão para determinados tipos e portes de terminais.

176. Desta sorte, procedeu-se simulação no SICPORT para um terminal de “pequeno porte”, dimensão de 13.453 m², destinado à movimentação de granel agrícola situado no município do Rio de Janeiro, (Anexo 10 – simulação), chegando-se ao montante de R\$ 4.579.719,60.

177. A partir do resultado da simulação, o qual possui diferença de apenas 1,42% em relação ao valor do EVTEA, entende-se que é aceitável a adoção do valor considerado no EVTEA (versão 07/2015 - R\$ 4.508.218,00), em razão do mesmo estar muito próximo à estimativa do SICPORT, bem como ao fato do valor estar dentro da faixa de variação dos três orçamentos apresentados.

178. Portanto, no tocante aos valores de investimento das instalações elétricas, ficou evidenciado que o valor proposto no EVTEA está condizente com valores de



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

mercado para serviços e equipamentos similares, os quais puderam ser verificados segundo orçamentos e simulação em banco de dados próprio (SICPORT).

179. Com vistas a aferir os valores de manutenção previstos para o terminal de trigo, foram promovidas novas tratativas com a consultoria técnica responsável pela elaboração do EVTEA, visando a obtenção de detalhamentos que justificassem os valores elencados. Contudo, as informações fornecidas já constavam dos autos, (Anexo 10 - e-mail institucional).

180. Dessa forma, buscaram-se outros meios de avaliação dos custos de manutenção do projeto a fim de compará-los com parâmetros usuais para projetos portuários.

181. Nesse sentido, procedeu-se à soma total dos gastos em manutenção do projeto, exposto na tabela abaixo, para verificar se o percentual de gastos em manutenção em relação à Receita Operacional Bruta (ROB) mantém-se em patamar aceitável, segundo os parâmetros médios definidos pela ABRAMAN - Associação Brasileira de Manutenção, que promoveu estudos sobre custos de manutenção para diversos setores da economia, incluindo os terminais portuários, cujo montante gira em torno de 6,33 % em relação à receita bruta.

	2016	2018	2020	2025	2030	2035	2040
ROB	R\$ -	19.651.742,87	21.472.365,94	22.626.266,64	23.842.285,86	25.123.682,68	26.473.973,29
Manutenção Total	R\$ -	1.156.775,23	1.185.756,58	1.204.124,79	1.223.481,84	1.243.879,58	1.265.374,00
Manutenção ISPS/RFB	0,00	132.084,00	132.084,00	132.084,00	132.084,00	132.084,00	132.084,00
Manutenção Equipamentos	0,00	595.190,66	595.190,66	595.190,66	595.190,66	595.190,66	595.190,66
Manutenção Predial e Infraestrutura	0,00	96.864,32	96.864,32	96.864,32	96.864,32	96.864,32	96.864,32
Manutenção variável (R\$/t 0,39)	0,00	312.823,66	341.805,01	360.173,22	379.530,26	399.928,01	421.422,43
Manutenção de Informática	0,00	19.812,60	19.812,60	19.812,60	19.812,60	19.812,60	19.812,60
% Manutenção/ROB	-	5,89%	5,52%	5,32%	5,13%	4,95%	4,78%
% ABRAMAN	6,33%	6,33%	6,33%	6,33%	6,33%	6,33%	6,33%

182. A partir dos dados, percebe-se que os gastos totais em manutenção estão condizentes (e inferiores) se comparados com valores médios de mercado, de acordo com a ABRAMAN, o que remete ao entendimento de que tais valores podem ser acatados no presente projeto, mesmo havendo apenas um (1) único orçamento disponível para os serviços de manutenção de transportadores de esteiras (dispêndio mais relevante na manutenção).

183. Nesse sentido, com base na parametrização dos gastos totais de manutenção do projeto a partir de parâmetros setoriais, compreende-se que os valores considerados no EVTEA (expostos também na tabela acima) estão adequados ao dimensionamento financeiro do terminal, podendo ser acatados para fins de licitação.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

184. Com relação às especificações técnicas de fabricantes de transportadores de correias, vale mencionar que a consultoria técnica, após provocação, apresentou orçamentos adicionais (conforme já mencionado), contudo, sem informações adicionais sobre os percentuais de substituição, vida útil e custos de conservação.

185. Em que pese a inexistência dessas informações, sobreleva notar que houve parametrização dos gastos totais de manutenção, que incluem os dispêndios de manutenção das correias transportadoras, já mencionados anteriormente.

186. Vale dizer ainda que os dispêndios totais em manutenção (5,19% da ROB ao ano) apresentam-se em patamar inferior à média setorial (6,33% da ROB - ABRAMAN). Portanto, ainda que paire certa dúvida específica com relação ao principal gasto de manutenção - a correia transportadora - fica evidente que não há qualquer tipo de sobrevalor nesta rubrica de OPEX em termos totais, sendo possível acatá-la da forma como apresentada no EVTEA.

187. Dessa forma, entende-se que a ausência de especificações técnicas acerca dos gastos de manutenção das correias transportadoras pode ser relevada no presente caso, em face do acatamento dos dispêndios totais de manutenção do projeto de acordo com valores médios para o setor portuário definidos pela ABRAMAN.

188. Em revisão aos valores lançados no EVTEA, verificou-se que houve erro material na quantificação dos gastos totais com sindicatos patronais, a saber: SINDOPERJ e SINDARIO. Conforme observado pelo TCU, trata-se de contribuição ANUAL, em detrimento do considerado no EVTEA (contribuição mensal).

189. Dessa forma, após recalcular os dispêndios anuais com sindicatos, chegou-se ao valor total anual de R\$ 23.888,87, o qual deverá substituir o valor anual lançado no EVTEA (R\$ 210.000,00). Abaixo, segue demonstração da memória de cálculo do novo valor de dispêndio com sindicatos:

SINDOPERJ		SINDARIO	
Capital Social (C.S.)	R\$ 17.232.966,00	Valor mensal	R\$ 500,00
0,10% do C.S.	R\$ 17.232,97	Valor anual	R\$ 6.000,00
Parcela fixa	R\$ 655,90		
TOTAL ANUAL	R\$ 17.888,87	TOTAL ANUAL	R\$ 6.000,00
TOTAL SINDICATOS	R\$ 23.888,87		

190. Portanto, o novo valor anual exposto (R\$ 23.888,87) substituirá o valor originalmente lançado no EVTEA (R\$ 210.000,00).



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

191. A partir da revisão do EVTEA realizada de forma autônoma pelas equipes da SEP e ANTAQ, verificou-se a necessidade de adaptações adicionais ao estudo sobre os seguintes pontos:

a) *Inclusão de benefícios fiscais para investimentos em infraestrutura, notadamente o REIDI, em atendimento ao inciso I, §1º, Art. 6º do Decreto Nº 6.144/2007, sobre os seguintes itens de CAPEX:*

- Construção civil/demolições: dedução de -9,25% (PIS+COFINS) sobre o valor original de R\$ 36.606.476,68, passando-se ao valor de R\$ 33.220.377,58. A alteração pode ser verificada na planilha eletrônica "EVTEA_TRIGO_RJ_ver_FINAL", aba "5.1 Qd Ger. Invest.", linhas 20 a 36;
- Elétrica: dedução de -9,25% (PIS+COFINS) sobre o valor original de R\$ 4.508.218,00, passando-se ao valor de R\$ 4.091.207,84. A alteração pode ser verificada na planilha eletrônica "EVTEA_TRIGO_RJ_ver_FINAL", aba "5.1 Qd Ger. Invest.", linha 38;
- Sistema de combate á incêndio/SPDA: dedução de -9,25% (PIS+COFINS) sobre o valor original de R\$ 2.361.250,00, passando-se ao valor de R\$ 2.142.834,38. A alteração pode ser verificada na planilha eletrônica "EVTEA_TRIGO_RJ_ver_FINAL", aba "5.1 Qd Ger. Invest.", linha 40;
- Máquinas e equipamentos: dedução de -9,25% apenas para transportadores, aspiradores e balanças.
- Os demais itens, isto é, o Portalink e o Reclaimer, importa ressaltar que os mesmos foram precificados no EVTEA segundo orçamentos que demonstram que não há tributos incluídos nos preços apresentados, portanto, não cabe aplicação de regimes especiais de tributação já que os valores já estão isentos de impostos. A alteração pode ser verificada na planilha eletrônica "EVTEA_TRIGO_RJ_ver_FINAL", aba "5.1 Qd Ger. Invest.", linhas 42 a 47.

b) *Otimização (simulação) do método tributário (lucro real x lucro presumido), em razão da faixa de faturamento do projeto possibilitar ambos os regimes. Para simulação dos métodos tributários, foram incluídas novas informações na planilha eletrônica "EVTEA_TRIGO_RJ_ver_FINAL", aba "6.3 DRE", linhas 52 a 83, bem como retificações nas fórmulas da linha 41. Vale mencionar que o EVTEA original apresenta apuração do resultado somente pelo método do*



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

LUCRO REAL, não fazendo alusão ao método do LUCRO PRESUMIDO. Sobre o assunto, convém enaltecer que a legislação tributária brasileira possibilita utilização de regimes tributários distintos de acordo com o enquadramento fiscal e a opção escolhida pela empresa. Portanto, atendidos os pressupostos legais de enquadramento, é natural e lógico que as empresas optem pelo regime que maximiza os resultados do negócio, através de estudos de planejamento financeiro. Nesse sentido, mostra-se conveniente que a avaliação de empreendimentos a serem licitados considere todas as regras contábeis e tributárias aplicáveis que tragam impacto financeiro ao projeto, tendo como objetivo a busca do princípio da eficiência dos ativos públicos, bem como a eficiência dos serviços prestados, os quais, em tese, poderão ser prestados a níveis inferiores de preços se comparados com preços definidos através de métodos de avaliação de empreendimentos que não considere as possibilidades contábeis e tributárias. A otimização do método tributário no presente projeto trouxe impacto significativo na precificação do ativo, fazendo com que o Valor presente Líquido fosse acrescido em aproximadamente 7,8 milhões de reais, os quais foram distribuídos de maneira incremental no “valor do arrendamento”.

- c) *Inclusão de créditos fiscais (PIS, COFINS) para a simulação do lucro real, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.637/2003 e do art. 3º Lei nº 10.833/2003, PIS e COFINS, respectivamente, para as seguintes rubricas do estudo:*
- *OPEX: água, energia, combustíveis e lubrificantes, material de operação, e valor de arrendamento.*

Para realização do cálculo dos créditos fiscais, foram incluídas informações na planilha eletrônica “EVTEA_TRIGO_RJ_ver_FINAL”, aba “4.3 TotCustDesp”, linhas 23 a 27; na aba “6.1 DemRes”, linha 15; e aba “6.3 DRE”, linha 16.
 - *Depreciação: valor total depreciado.*
- d) *Exclusão da FUNDAF - Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, em face da mesma ter sido declarada inexistente pelo STJ, vide planilha eletrônica “EVTEA_TRIGO_RJ_ver_FINAL”, aba “3.1 IGDOp”, linha 24; e*
- e) *Inclusão das “Variações de capital de giro” no fluxo de caixa, de acordo com o modelo da Nota Técnica 07-ANTAQ/SEP/2014 (aba “6.3 DRE”, linha 40 da planilha eletrônica).*



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

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

192. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6º, §1º da Lei Federal n.º 12.815, de 05 de junho de 2013.

193. De outra sorte, tendo em vista que a Lei Federal n.º 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 n.º 12.815, de 05 de junho de 2013, foi previsto que o leilão dar-se-á por meio da apresentação de lances públicos pelas licitantes, durante a sessão pública do leilão.

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

195. 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.

196. Ademais, com base na disposição constante do art. 27 da Lei Federal n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, o Leilão prevê fase recursal única que sucede a fase de habilitação do vencedor do Leilão.

197. A medida, também autorizada por meio do art. 14 do Decreto Federal n.º 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.

198. 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 à licitante vencedora. De outro lado, sob o aspecto dos licitantes, a fase recursal não representa qualquer tipo de cerceamento de defesa, na medida em que, em tal fase, admite-se a apresentação de recursos relacionados a fase de apresentação de proposta e de habilitação.

199. Ainda no tocante ao regime de execução das licitações do PIL-PORTOS, o Poder Concedente optou pela hipótese do inciso V, art. 8º da Lei n.º 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.



**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS**

200. 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).

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

201. Vale destacar, inicialmente, que a então Secretaria de Portos da Presidência da República –SEP/PR, elaborou metodologia de ressarcimento dos estudos, com vistas a atender a determinação do Tribunal de Contas da União – TCU, contida no Acórdão nº 1.155/2014 TCU-Plenário, de 07/05/2014, itens 9.3.1 e 9.3.2, conforme segue:

9.3. determinar à SEP/PR que:

9.3.1. fundamentar o cálculo do ressarcimento dos valores dos estudos técnicos selecionados nos termos da Portaria SEP/PR 38/2013 em dados objetivos que não sejam vinculados ao valor total dos investimentos estimados para as concessões e arrendamentos, mas aos respectivos custos de elaboração dos estudos, incluindo margem de lucro compatível com a natureza do serviço e com os riscos envolvidos e, se possível, baseados em preços de mercado, para serviços de porte e complexidade similares;

9.3.2. aplique os critérios decorrentes da revisão determinada no subitem 9.3.1 deste Acórdão à forma de cálculo da remuneração dos estudos e projetos autorizados mediante a Portaria SEP/PR 38/2013;

202. A citada metodologia foi apresentada ao Egrégio Tribunal por meio da Nota Técnica nº 72/2015/DOUP/SPP/SEP/PR, de 26 de junho de 2015, que desenvolveu, de forma minuciosa e detalhada, critério para estipular o montante adequado a ser pago por um EVTEA para terminais portuários, tendo a seguinte conclusão:

Detalhada e calculada a metodologia proposta 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, mediante a Portaria SEP/PR nº 38/2013 é o seguinte:

VER mês/ano = 325.185,37 (1+i mês/ano)*

Sendo:



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

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);

Enfatiza-se que VER deverá ser aplicado a cada EVTEA entregue no âmbito da Portaria nº 38/2013 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.

Importa ressaltar que VER, a ser obtido pelo cálculo da equação exposta anteriormente, representa o teto do valor do ressarcimento. Em momento posterior, esta SEP/PR deverá, s.m.j., a partir do valor teto de ressarcimento obtido na presente metodologia, calcular o VER de cada EVTEA com base nas notas atribuídas pela Comissão Mista SEP/PR-ANTAQ no processo de avaliação e seleção dos estudos técnicos elaborados no âmbito da autorização, conforme dispõe as Portarias SEP/PR nº 38/2013 e nº 91/2013. 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.

Diante do exposto, verifica-se que a proposta contida na presente metodologia encontra-se em consonância com 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.

Ademais, a metodologia empregada para este trabalho, além de ser aplicada ao cálculo da remuneração dos estudos e projetos autorizados mediante a Portaria SEP/PR nº 38/2013, em atendimento ao item 9.3.2, poderá servir para embasar parâmetros de valor de ressarcimento de EVTEAs cujos objetos sejam arrendamentos de terminais portuários em PMIs futuras a serem abertas no setor portuário brasileiro, com base no Decreto nº 8.428/2015.

Para as futuras PMIs, no que se refere ao cálculo do Valor do EVTEA a Ressarcir (VER) no momento de abertura do referido procedimento, propõe-se que os dados de entrada que definem o HH médio da Equipe-



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

Tipo, conforme exposto na Tabela 10, captem os valores (em R\$) do período mais recente disponibilizado na tabela de preços SICRO/DNIT.

*A título de exemplo, o cálculo de VER no momento de elaboração desta Nota Técnica, utilizaria os dados do SICRO/DNIT mais recente - de maio de 2015, em 26/06/2015, de modo que o resultado do cálculo para a elaboração de um EVTEA, sem ganho de escala, isto é, com duração de execução do projeto pela Equipe-Tipo de 45 dias, conforme discutido na seção III.1.2.1.3, seria de R\$ 452.851,29 (quatrocentos e cinquenta e dois mil oitocentos e cinquenta e um reais e vinte e nove centavos), na data-base de junho/2015. **GRIFOS NOSSOS***

203. Registre-se que após avaliação da mencionada metodologia, o Tribunal de Contas da União classificou a metodologia de ressarcimento dos estudos proposta pela Secretaria de Portos como suficiente à determinação constante do item 9.3.1 do Acórdão nº 1.155/2014 TCU-Plenário, por intermédio do Acórdão 2.413/2015-TCU-Plenário, de 30/09/2015, que, dentre outros aspectos, acompanhou as determinações aplicadas no âmbito do processo referente ao estudos do Bloco I do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP:

Há também determinações relacionadas ao cálculo do ressarcimento dos estudos técnicos realizados pela EBP, consignadas no acórdão 1.155/2014-Plenário (TC 012.681/2013-8). A metodologia apresentada pela SEP/PR (peça 281, p. 222-253) pode ser considerada suficiente, eis que: (i) contempla dados objetivos; (ii) tem vinculação com os respectivos custos de elaboração; (iii) apresenta previsão de margem de lucro compatível com a natureza do serviço e riscos envolvidos; (iv) não tem vinculação com o total de investimentos estimados para os arrendamentos; e (v) está referenciada em preços de mercado para serviços de porte e complexidade similares. Máxime, para fins de prosseguimento da atual fase de concessões, é necessário considerar que as determinações estão suspensas pela interposição de recurso e, além disso, são matéria de outro processo (TC 012.681/2013-8).

204. Desse modo, impende tecer comentários, à regra prevista no Edital de condicionar o valor de ressarcimento do EVTEA selecionado no PMI à nota recebida na avaliação, no presente caso denominada Nota de Qualidade Total – NQT. Poderia ser questionada a possibilidade do valor do ressarcimento atribuído ao vencedor do certame ser inferior ao valor solicitado, que, nos termos da legislação vigente e regras do edital, deve cobrir os custos incorridos e incluir margem de lucro condizente, o que geraria um risco de concorrência desigual, afetando a isonomia do processo.

205. Com relação a esse argumento, reconhece-se que: (i) o valor solicitado pelo proponente do PMI para ressarcimento do estudo deve expressar, de fato, o valor considerável razoável pelas referências de mercado vigente; e (ii) o estudo selecionado



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

no PMI apenas receberá integralmente o valor solicitado caso alcance a NQT máxima de cem pontos. Em outras palavras, ao não alcançar NQT igual a cem, o vencedor do PMI estaria sendo remunerado por valor inferior aos custos incorridos e ao lucro condizente pela execução do produto objeto do edital.

206. Não obstante, o Edital de Chamamento Público de Estudos Portuários nº 6/2015, ao buscar a seleção do melhor estudo para ser utilizado como base para a licitação do objeto pretendido, prevê em seus itens 34 e 47:

“34. O ressarcimento dos estudos será condicionado à sua atualização até a abertura da licitação do arrendamento.

34.1. Sem prejuízo do disposto no caput deste item, será condição para o efetivo ressarcimento a adequação dos estudos em decorrência de:

34.1.1. Demanda da SEP/PR de aprimoramento do arrendamento objeto deste PMI;

34.1.2. Alteração de premissas regulatórias e de atos normativos aplicáveis;

34.1.3. Recomendações e determinações dos órgãos de controle; e

34.1.4. Contribuições provenientes de consulta e audiência pública.

(...)

47. Na hipótese de adequações decorrentes dos subitens 34.1.1, 34.1.2, 34.1.3 e 34.1.4 do item 34.1, o autorizado poderá apresentar novos valores para eventual ressarcimento do estudo, ocasião em que este será novamente analisado e arbitrado pela Comissão de Seleção.”

207. Nesses termos, o edital reconheceu a existência de fases de atualização do estudo em decorrência das etapas que um EVTEA de arrendamento de instalação portuária precisa necessariamente passar a exemplo da avaliação desse Tribunal, nos termos da Instrução Normativa TCU n. 27/1998 – incidência do item 34.1.3 – e de contribuições de audiência e consulta públicas - incidência do item 34.1.4.

208. Dessa forma, ao se atualizar os estudos, nas hipóteses previstas no item 34.1 do edital, esse produto revisado deverá ser objeto de nova análise da Comissão de Seleção para avaliar novamente o estudo atualizado, atribuindo uma nova NQT para esse documento, o que pode incluir, em consonância com o item 47, novos valores



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

apresentados pelo autorizado para eventual ressarcimento do estudo. Em decorrência, a Comissão de Seleção arbitrará novo valor de ressarcimento à empresa que executa o trabalho, uma vez que tal valor é proporcional à NQT.

209. Nessa dinâmica, condicionar a integralidade do valor solicitado à pontuação máxima de NQT representa um reforço positivo para que o vencedor do PMI realize as atualizações devidas com a qualidade esperada pela Comissão de Seleção, com vistas a atingir ou a manter sua NQT em cem pontos.

210. Verifica-se que a regra de ressarcimento condicionada à pontuação tem a finalidade de obter o EVTEA tecnicamente mais adequado à etapa da fase preparatória imediatamente anterior a da publicação do edital de licitação do arrendamento. Para tanto, foi instituída dinâmica nas regras do certame de realização de atualizações no estudo com a correspondente avaliação da Comissão de Seleção e atribuição de nova NQT. Assim, a série de *feedbacks* que o autorizado recebe ao longo das etapas de atualização visa a aproximar a qualidade do seu estudo à pretendida pela Comissão de Seleção, de modo que a sua NQT final, caso o estudo seja, de fato, robusto, tende a se aproximar do valor máximo.

211. Diante do exposto, no entendimento dessa pasta, a regra para definição do valor de ressarcimento prevista no Edital de Chamamento Público de Estudos Portuários nº 6/2015 encontra-se em consonância com o item 9.3.1 do Acórdão 1.155/2014-TCU-Plenário, valendo-se da questão da pontuação como estímulo a um maior comprometimento do autorizado à realização de atualizações do estudo com excelência.

212. Por fim, cabe salientar que a discussão ora realizada não afeta o caso concreto, dado se tratar de um estudo doado.

XI. MODO DE CÁLCULO DA MOVIMENTAÇÃO MÍNIMA CONTRATUAL PELO CENÁRIO PESSIMISTA

213. Com relação à Movimentação Mínima Contratual, cabe esclarecer que será utilizada a metodologia que foi usada nos projetos do Bloco I do Programa de Arrendamentos Portuários do PIL – Portos, utilizando um intervalo de confiança (banda) para cada tipo de carga considerada nos seus projetos.

214. Cabe ressaltar que existe uma volatilidade natural e intrínseca a cada tipo de atividade econômica e que na maior parte dos casos, foge do controle do operador daquela atividade. Para evitar penalizações nesses casos, foi calculado *a priori* um intervalo de confiança para a movimentação a partir do comportamento do volume de cada tipo de carga por cada porto a partir de dados de importação e exportação do AliceWeb. No caso de indisponibilidade de dados, seja pela não existência de uma determinada carga em um determinado porto ou pela preponderância da cabotagem em



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS

determinado tipo de operação, considerou-se como proxy alguma carga com características similares.

215. De modo a compatibilizarmos o terminal em análise às demais propostas apresentadas no Programa de Arrendamentos Portuários, utilizar-se-á a banda definida para grãos, que foi de 15%, ou seja, deve-se aplicar uma redução linear de 15% sobre o cenário base do estudo que está sendo disponibilizada junto à presente manifestação.

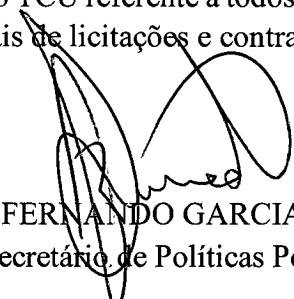
XII. DA DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 10%

216. 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 nº 003/2015/STN/SEAE/MF, de 13 de julho de 2015 (Anexo VII).

XIII. CONCLUSÃO

217. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do PAP 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.

218. 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 e editais de licitações e contratos.


LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA
Secretário de Políticas Portuárias



**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA DE POLÍTICAS PORTUÁRIAS**

**ANEXO I – DOCUMENTOS QUE EMBASARAM A LICITAÇÃO DAS ÁREAS
DO PAP**

ANEXO II – OFÍCIO CIRCULAR Nº 22/2013/SEP, DE 29 DE JANEIRO DE 2013

ANEXO III – PORTARIA SEP Nº 15, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2013

**ANEXO IV – PORTARIA SEP Nº 38/13, ANÁLISE TÉCNICA E PARECER
JURÍDICO**

ANEXO V – NOTA TÉCNICA REGULAÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO

ANEXO VI – NOTA TÉCNICA Nº 72/2015/DOUP/SPP/SEP/PR

ANEXO VII – NOTA TÉCNICA 003/2015/STN/SEAE/MF

