



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

Nota Informativa nº 05/2016/SPP/SEP/MTPA

Brasília, 22 de dezembro de 2016.

Assunto: Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; licitação da área PAR01 no Porto de Paranaguá/PR.

SUMÁRIO

I.	OBJETO.....	2
II.	INTRODUÇÃO	2
III.	CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA AS LICITAÇÕES DO PAP	6
IV.	CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO.....	13
V.	JUSTIFICATIVA PARA A IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS QUE COMPÕEM O PROGRAMA DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS.....	13
VI.	JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO – “MAIOR VALOR DE OUTORGA” EM DETRIMENTO DOS ANTERIORMENTE PREVISTOS.....	17
VII.	FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS	25
VII.1.	1.1. Fundamentação geral da política tarifária do Programa de Arrendamentos portuários	26
VII.2.	1.2. Diretrizes da política tarifária para o terminal PAR01.....	27
VII.3.	1.3. Justificação dos preços e tarifas utilizados no PAR01 e sua fundamentação ...	28
VII.4.	1.4. Composição da receita média unitária.....	28
VII.5.	1.5. Demonstração dos valores utilizados	28
VIII.	JUSTIFICATIVA PARA O ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”	31
VIII.1.	Ausência de competidores	38
VIII.2.	Demanda inelástica	40
VIII.3.	Cenário competitivo no Terminal PAR01	42
IX.	DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEAS DE MODELOS QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E INTRAPORTOS	44
IX.1.	Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs.....	44
IX.2.	Construção do modelo de demanda macro e competição	45



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

IX.3. Construção do modelo de demanda micro e competição	46
X. JUSTIFICATIVA PARA A ADOÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC...	52
XI. VALOR DE RESSARCIMENTO DA EMPRESA AUTORIZADA PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE DAS LICITAÇÕES	54
XII. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO ATRIBUÍDOS AOS TERMINAIS, DEMONSTRANDO O ALINHAMENTO AO OBJETIVO DE INCREMENTO DE RESULTADOS	55
XIII. ADEQUAÇÃO DOS ESTUDOS AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO SETOR PORTUÁRIO.....	55
XIV. ALTERAÇÃO NA FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO	55
XIV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo	56
XIV.2. Terminais com Valor Presente Líquido negativo.....	57
XV. ATUALIZAÇÕES NA NOVA VERSÃO DO ESTUDO	58
XVI. DA DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 10%	62
XVII. CONCLUSÃO	62
ANEXO I – DOCUMENTOS QUE EMBASARAM A LICITAÇÃO DAS ÁREAS DO PAP	63
ANEXO II – OFÍCIO CIRCULAR Nº 22/2013/SEP, DE 29 DE JANEIRO DE 2013.....	63
ANEXO III – PORTARIA SEP Nº 15, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2013.....	63
ANEXO IV – PORTARIA SEP Nº 38/13, ANÁLISE TÉCNICA E PARECER JURÍDICO.....	63
ANEXO V – NOTA TÉCNICA REGULAÇÃO DE NÍVEL DE SERVIÇO	63
ANEXO VI – NOTA TÉCNICA Nº 72/2015/DOUP/SPP/SEP/PR.....	63
ANEXO VII – NOTA TÉCNICA 003/2015/STN/SEAE/MF	63

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



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

realização do interesse público. Conforme Martins (2011), tais políticas podem ser intituladas políticas de Estado ou políticas de governo. As políticas públicas do Estado são emanadas do Poder Legislativo, por meio das leis. Por sua vez, as políticas exaradas pelo Poder Executivo, por meio de diversas espécies de programas, diretrizes e atos normativos, constituem as políticas de governo. Ainda, de acordo com Martins:

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

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

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

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

4. O Governo Federal editou a mencionada Medida Provisória no intuito de aprimorar os mecanismos de investimentos em infraestrutura e 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**

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

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 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.



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

- 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 principais documentos que embasaram todo o processo que envolveu a SEP, ANTAQ e o Tribunal de Contas da União, culminando em autorização específica desse Tribunal para a licitação imediata das áreas em comento, seguem em anexo a esta Nota Informativa (Anexo I).

III. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA AS LICITAÇÕES DO PAP

11. Resta claro que todos os ritos processuais, legislação pertinente, bem como justificativa detalhada da modelagem econômica e financeira referente a cada arrendamento, foram devidamente cumpridos.

12. Nesse sentido, destaca-se que o Tribunal de Contas da União – TCU realizou processo de acompanhamento e análise dos estudos de viabilidade e minutas de editais e contratos referentes ao Bloco 1 do Programa de Arrendamentos Portuários – PAP do Governo Federal. Os referidos estudos e minutas foram encaminhados para análise do TCU em outubro de 2013, tendo sido realizados os seguintes procedimentos de acompanhamento:

- 15/10/2013 – Autuação, no TCU, do Processo TC 029.083/2013-3, para análise dos editais de licitação referentes ao Bloco 1 do Programa de Arrendamentos



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

Portuários do Governo Federal (Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e terminais de Outeiro e Miramar).

- *11/12/2013* – Exarado Acórdão nº 3.661/2013/TCU-Plenário, que condicionou a publicação dos editais de licitação à adoção de 19 providências:

9.1. condicionar a publicação dos editais das licitações para a concessão dos arrendamentos de áreas e instalações portuárias nos portos organizados de Santos, Belém, Santarém, Vila do Conde e Terminais de Outeiro e Miramar, constantes do primeiro bloco daqueles previstos na Portaria 38/2013, emitida pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), à adoção das seguintes providências:

9.1.1. realização das alterações necessárias no texto do estudo de demanda, de modo a compatibilizar a previsão da navegabilidade do complexo Araguaia-Tocantins em relação ao que prevê o Plano Hidroviário Estratégico e as planilhas de cálculo da demanda, ou seja, que se trata de hipótese de longo prazo;

9.1.2. uniformização dos seguintes dados do estudo de demanda e das planilhas dos EVTEAs, de forma a eliminar as discrepâncias observadas: i) STS04: capacidade em 2016 de 1,8 milhões de toneladas; ii) VDC04: início das operações em 2017 e alcance da capacidade plena em 2019; e iii) VDC29: início das operações em 2019;

9.1.3. ajuste das projeções de demanda relativas ao terminal VDC29, de forma que os volumes projetados para cada um dos novos terminais de grãos sólidos vegetais da região norte, somados, não ultrapassem a projeção da captura de carga futura destinada aos portos daquela região, estabelecida em 36% nos EVTEAs;

9.1.4. finalização dos estudos determinados pelo acórdão 2.896/2009 – Plenário e incorporação dos estudos de concorrência inter e intraportos na modelagem dos terminais, em observância ao art. 7º, inciso III, da Lei 8.987/1995, ao art. 3º, caput e inciso V, da Lei 12.815/2013, com vistas à promoção da modicidade tarifária, em respeito ao art. 6º, caput e § 1º, da Lei 8.987/1995, e ao art. 3º, inciso II, da Lei 12.815/2013;

9.1.5. apresentação de elementos suficientes à aferição dos quantitativos estimados em projeto, detalhando informações técnicas que permitam exata vinculação entre os projetos conceituais e as quantidades e preços dos itens que o compõe, de modo a fundamentar a projeção total de investimentos;

9.1.6. exclusão da parcela de 14,25% referente a “taxas de construção locais” incidente sobre os preços de cada serviço previsto nos projetos conceituais dos arrendamentos (com exceção dos equipamentos), por acarretar sobreinvestimento decorrente da aplicação, em duplicidade, de rubrica já embutida nas amostras que serviram de base para a obtenção dos preços referenciais;

9.1.7. realização do levantamento dos valores de mercado dos equipamentos referidos nos estudos de viabilidade, de preferência cotados em moeda nacional, justificando fundamentadamente a incidência ou não de impostos e outros adicionais aos preços cotados, bem como os casos em que, dado o alto grau de especificidade do equipamento, seja inviável a realização de pesquisa de mercado e



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

revisão das projeções de gastos com equipamentos dos arrendamentos, se for o caso;

9.1.8. elaboração de metodologia clara e objetiva para definir a forma de levantamento dos bens reversíveis existentes nas áreas consideradas brownfield a serem licitadas, de suas condições de conservação e de definição de seus valores, motivando de forma adequada, inclusive, a opção de não efetuar diagnóstico de todos os bens, se for o caso;

9.1.9. realização do levantamento referido no subitem anterior e revisão das projeções de novos investimentos e de custos operacionais dos projetos a serem licitados, de forma a atualizar o valor dos aluguéis das áreas e as tarifas resultantes do fluxo de caixa, nos casos em que houver tal necessidade;

9.1.10. cômputo do valor de ressarcimento do EVTEA de cada terminal como item de investimento (CapEx-projetos), dentro do primeiro ano de arrendamento, de modo que o fluxo de caixa esteja compatível com a obrigação, contida na Minuta do Edital, de o vencedor do leilão arcar com essa despesa previamente à celebração do contrato;

9.1.11. revisão das projeções de despesas com pessoal administrativo do VDC12, com base em metodologia prevista no modelo, e efetivação dos ajustes necessários no fluxo de caixa do projeto;

9.1.12. fundamentação dos custos do componente F04 - Geral e Administrativa, indicando referências e fontes de informação utilizadas, de forma que seja demonstrada a razoabilidade da metodologia e dos valores empregados;

9.1.13. justificativa das tarifas e fundamentação, de maneira consistente, da metodologia de coleta das tarifas utilizadas na alimentação dos fluxos de caixa, sem olvidar as pesquisas técnicas contratadas junto à USP oriundas do Convênio de Cooperação Técnica 1/2010, firmado com aquela instituição, objetivando dar cumprimento à determinação contida no item 9.1.3.1 do acórdão 1.904/2009 – Plenário;

9.1.14. estabelecimento de um teto tarifário para todos os estudos de viabilidade constantes de concessões portuárias;

9.1.15. revisão da modelagem empregada no STS13, de forma que as tarifas estabelecidas sejam devidamente fundamentadas a fim de refletir a variedade de cargas movimentadas no terminal;

9.1.16. ajuste dos valores das tarifas adotadas nos terminais VDC29, OUT01, OUT02, OUT03 e STM01, de modo que fiquem compatíveis com as premissas adotadas para definição de tais valores, sem o artifício de aumentá-las para tornar viável o fluxo de caixa dos projetos;

9.1.17. inclusão em todos os contratos de arrendamentos portuários de cláusula de revisão tarifária periódica, que contemple a definição da tarifa-teto, observando a metodologia a ser definida pela Antaq, de forma a manter a modicidade tarifária e o equilíbrio do contrato;

9.1.18. realização das alterações que se farão necessárias, relativamente ao Porto de Santos, em decorrência da edição da Lei Complementar 813/2013, do Município de Santos, inclusive quanto aos eventuais ajustes nas projeções de demanda, caso ocorra a realocação do terminal STS04;

9.1.19. apresentação de estudos consistentes para a definição dos parâmetros de desempenho atribuídos a cada terminal, demonstrando



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

seu alinhamento ao objetivo de incremento dos resultados e sua compatibilidade com indicadores de eficiência adotados por portos de excelência, em nível mundial; [...]

- 30/12/2013 – Advocacia-Geral da União – AGU apresentou Pedido de Reexame em face do Acórdão nº 3.361/2013, reconhecendo a contribuição do acórdão para o aprimoramento dos procedimentos licitatórios, mas fazendo ressalvas sobre um de seus itens (9.1) e quatro de seus subitens: (9.1.13; 9.1.14; 9.1.15 e 9.1.17), agrupados em três temas: condicionamento de que todas as providências sejam atendidas para que se publique os editais de licitação; necessidade de utilização dos estudos da USP para definição das tarifas utilizadas nos estudos; e, imposição de tarifas-teto para todos os terminais do programa.
- 24/1/2014 – Protocolado no TCU documento atestando o atendimento de 15 das 19 providências indicadas nos subitens do Acórdão nº 3.661/2013.
- 25/2/2014 – Autuado no TCU o Processo nº 004.440/2014-5 (atualmente apensado ao processo principal 029.083/2013-3), para monitoramento das condicionantes estabelecidas no Acórdão nº 3.661/2013.
- 11/6/2014 – Exarado (no Processo nº 004.440/2014-5) o Acórdão nº 1.555/2014, atestando o cumprimento de 15 das 19 condicionantes:

9.1. considerar prejudicadas as condicionantes constantes dos itens 9.1.4 e 9.1.18 do acórdão 3.661/2013 – Plenário;

9.2. considerar cumpridas as condicionantes constantes dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.1.10, 9.1.11, 9.1.12, 9.1.16 e 9.1.19 do acórdão 3.661/2013 – Plenário;

9.3. considerar parcialmente cumprida a condicionante constante do item 9.1.13 do acórdão 3.661/2013 – Plenário, especificamente no que se refere à parte da redação não recorrida;

9.4. alertar a Secretaria de Portos da Presidência da República e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, em face da ausência de uma avaliação sistemática e consistente de indicadores de performance de portos internacionais de notória eficiência, os estudos de viabilidade não são capazes de assegurar que o setor portuário brasileiro apresentará desempenho que o situe em nível competitivo no cenário internacional e tampouco evidenciam que as melhorias nos portos nacionais, apesar de existentes, se darão em patamar compatível com a eficiência delineada para o sistema portuário, consoante exigido pelo novo arcabouço normativo;

9.5. determinar à Secretaria de Portos da Presidência da República e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que:

9.5.1. fixem a produtividade de movimentação de veículos do terminal STS10 a partir de uma análise histórica do mix de veículos movimentados naquele terminal e de suas projeções futuras, ponderando os respectivos tempos médios de movimentação e aplicando sobre tais resultados as produtividades médias internacionais “roll-on, roll-off” obtidas pela agência;



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

9.5.2. façam constar dos documentos que comporão as licitações todas as explicações encaminhadas a esta Corte sobre os quantitativos dos projetos, de forma a que os licitantes venham a ter informações mais completas sobre o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental desenvolvido pelo poder público;

9.5.3. envidem esforços para coleta de parâmetros de desempenho apresentados em portos internacionais e elabore base de dados que possibilite comparação dos indicadores de portos brasileiros com aqueles correntes no cenário mundial, celebrando, para tanto, se necessário, convênios e acordos com agências internacionais congêneres e outras instituições de pesquisa; [...]

- Na sequência, o Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo opôs Embargos de Declaração, alegando supostas omissões e contradições no Acórdão nº 1.555/2014, que havia atestado o cumprimento de 15 das 19 condicionantes. O embargante alegou, em suma, que: cabe ao Poder Legislativo monitorar os gastos públicos, com o auxílio do TCU; na condição de autor de representação autuada sob o nº TC 012.687/2013-8 (que questiona a legalidade da Portaria nº 38/2013, da SEP/PR) dispõe ele de legitimidade para defender os interesses da Nação; e, que os fatos apontados na referida representação guardam sintonia com o objeto do processo TC 004.440/2014-5.
- *18/7/2014* – Despacho do TCU conhecendo os Embargos de Declaração opostos pelo Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo.
- *25/7/2014* – AGU interpôs agravo em face do despacho que conheceu de Embargos de Declaração opostos pelo Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo, alegando ilegitimidade do embargante, sob o fundamento de que o parlamentar não seria parte, nem terceiro interessado no processo em questão.
- *12/11/2014* – TCU proferiu o Acórdão nº 3143/2014, negando o provimento ao Agravo interposto pela AGU.
- *11/3/2015* – Em Sessão Ordinária do Plenário do TCU, o Ministro Vital do Rêgo pediu vistas ao processo do Processo nº 029.083/2013-3.
- *15/4/2015* – TCU proferiu o Acórdão nº 0828/2015, negando o provimento aos Embargos de Declaração opostos pelo Deputado Federal Augusto Rodrigues Coutinho de Melo.
- *6/5/2015* – TCU proferiu o Acórdão nº 1077/2015, autorizando as licitações do Bloco 1 do PAP.
- *31/7/2015* – Seinfra Hidroferrovias do TCU solicitou à SEP/PR esclarecimentos sobre os estudos referentes ao Bloco 1, a Fase 1 (áreas prioritárias) do PAP.



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

- 11/8/2015 – SEP/PR enviou ao TCU esclarecimentos em relação a todos os questionamentos levantados.
- 30/9/2015 – TCU proferiu o Acórdão nº 2413/2015, atestando que não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do Programa de Arrendamentos Portuários, tendo determinado o seguinte:

9.1. considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.1.13, 9.1.14 e 9.1.17 do acórdão 3.661/2013-Plenário, posteriormente alteradas pelo acórdão 1.077/2015-Plenário, e do item 9.5 do acórdão 1.077/2015-Plenário no que se refere ao Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários;

9.2. comunicar à Secretaria de Portos da Presidência da República e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários que, dentro do escopo delimitado para o 1º estágio de fiscalização de concessões pela IN TCU 27/1998, que abrange os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, **não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários;**

9.3. determinar à SEP/PR e à Antaq que, ao enviar a documentação pertinente ao 2º estágio de fiscalização, nos termos definidos nos artigos 7º e 8º da IN TCU 27/1998, comprovem a este Tribunal que, em relação aos terminais OUT01, OUT02 e OUT03, foram adotadas medidas que mitiguem os riscos decorrentes do insucesso na adjudicação de um dos terminais e do inadimplemento ou atraso de um dos concessionários na realização da contraparte nos investimentos e atividades atribuídos simultaneamente à responsabilidade dos três futuros arrendatários;

9.4. determinar à SEP/PR e à Antaq que, para os próximos blocos do programa de concessões portuárias, apresentem fundamentação consistente para adoção ou não de regras de vedação à adjudicação de mais de um terminal a um mesmo proponente;

9.5. recomendar à SEP/PR e à Antaq que:

9.5.1. façam constar, no sítio oficial na Internet criado para abrigar dados relativos aos arrendamentos portuários, todas as explicações encaminhadas a este Tribunal sobre os quantitativos dos projetos, de forma a que os licitantes venham a ter informações mais completas sobre o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental desenvolvido pelo poder público;

9.5.2. avaliem a pertinência de alterar a matriz de riscos definida para a atual fase de concessões portuárias, de modo a atribuir ao Poder Concedente o encargo de obter licença prévia para os terminais *greenfield* e reservar a obtenção das demais licenças ambientais aos arrendatários;

9.5.3. nos próximos processos de concessões portuárias, evitem esforços para evitar incluir, nos contratos de arrendamento, obrigações de fazer na modalidade solidária, ante o elevado risco de imputação recíproca de culpa pelo inadimplemento entre os coobrigados;



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

9.6. dar ciência à SEP/PR e à Antaq de que a eventual autorização contratual ou regulamentar para alienação de controle acionário de empresas arrendatárias de áreas portuárias após o início de processo de declaração de caducidade do respectivo processo de arrendamento por inadimplência da arrendatária no cumprimento das metas pactuadas não se coaduna com o princípio do “serviço adequado” previsto no art. 6º da Lei 8.987/1995 (Lei Geral das Concessões);

9.7. determinar à SeinfraHidroFerrovia que verifique, no segundo estágio de fiscalização da Fase 1 do Bloco 1 de concessões portuárias, o efetivo cumprimento do item 9.5.2 do acórdão 1.555/2014-Plenário, que determinou à SEP/PR e à Antaq que façam constar, dos documentos que comporão as licitações, todas as explicações encaminhadas a esta Corte sobre os quantitativos dos projetos, de forma a que os licitantes venham a ter informações mais completas sobre o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental desenvolvido pelo poder público; (grifos nossos)

13. Em suma, os principais trâmites do processo em análise foram os seguintes: primeiramente, houve a publicação do Acórdão nº 3661/2013, condicionando a publicação dos editais de licitação do Bloco 1 do PAP à adoção de 19 condicionantes; após a apresentação de complementações, justificativas e de pedido de reexame pela SEP/PR, foi atestado o cumprimento de 15 das 19 condicionantes, no Acórdão 1555/2014; na sequência, o Deputado Augusto Rodrigues Coutinho de Melo opôs Embargos de Declaração contra o Acórdão nº 1.555/2014, que foram rejeitados pelo Acórdão nº 0828/2015; posteriormente, foi atestado o cumprimento das 4 condicionantes que ainda estavam pendentes, por meio do Acórdão nº 1077/2015, liberando-se, desde que cumpridos certos requisitos, as licitações do Bloco 1 do PAP; por fim, após a decisão de submeter apenas estudos referentes à Fase 1 do Bloco 1 do PAP, consideradas áreas prioritárias, e após esclarecimentos finais prestados pela SEP/PR, foi exarado o Acórdão nº 2413/2015, atestando, como já mencionado, que “não foram detectadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo concessório do Bloco 1, Fase 1, do programa de arrendamentos portuários”.

14. 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.



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

IV. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

RESUMO PAR01 CELULOSE	
PERÍODO DO CONTRATO (ANOS)	25
PERÍODO DA CONSTRUÇÃO (ANOS)	2
ÁREA DO ARRENDAMENTO (M ²)	27.530
VALOR DE CONTRATO (R\$)	1.138.960.000
VALOR DE ARRENDAMENTO VARIÁVEL (R\$/T)	2,24
VALOR DE ARRENDAMENTO FIXO (R\$/ANO)	764.646.000
MOVIMENTAÇÃO TOTAL (T)	23.000.000
INVESTIMENTOS TOTAL (R\$)	102.114.000
CUSTOS/DESPESAS TOTAL (R\$)	581.793.000

V. JUSTIFICATIVA PARA A IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS QUE COMPÕEM O PROGRAMA DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS

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

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

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

18. Em 6 de dezembro de 2012, entrou em vigor a Medida Provisória nº 595 (posteriormente convertida na Lei nº 12.815, a chamada Nova Lei dos Portos), dispondo



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

sobre a exploração de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. A nova Medida Provisória revogou a Lei nº 8.630/93, alterando significativamente as regras referentes aos arrendamentos portuários.

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

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

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

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

- A existência de contratos vencidos e a vencer até 2017, tendo em vista que esse prazo foi considerado razoável para que as licitações ocorressem, já considerando o ineditismo do caso e os imprevistos eventuais em processos licitatórios de arrendamentos. Até 2017, poder-se-ia então realizar novos levantamentos com outra “data de corte” estabelecida, para a elaboração de nova rodada de licitações, conforme conveniente. Foram identificadas 117 áreas nessa condição, conforme indicado na Tabela 1:



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

Tabela 1 – Contratos vencidos e a vencer

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

*Fechamento do levantamento em fevereiro de 2013

Fonte: elaboração própria

- Eventuais áreas livres “greenfield” em relação à quais havia sinalização de interesse.

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

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

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



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

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

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

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

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

30. Os estudos referentes ao Bloco 1 foram entregues, submetidos à avaliação da Comissão Mista SEP/PR - Antaq e, após realização dos procedimentos de audiência e consulta pública (realizada entre 12 de agosto de 2013 e 06 de setembro de 2013, com as audiências públicas realizadas nos dias 30 de agosto de 2013 – Santos, e 02 de setembro de 2013 - Belém) e dos ajustes resultantes desses procedimentos foram encaminhados em 11/10/2013 à Corte de Contas a fim de subsidiar a análise dos editais de licitação do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal, no âmbito do Processo TC 029.083/2013-3.

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

32. Como já mencionado, foram realizados de forma resumida, no âmbito do TCU, os seguintes procedimentos de acompanhamento referentes ao Programa de



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

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

33. Nesse ínterim, vale destacar que, em 09/06/2015, foi objeto de anúncio pela Exmo. Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Programa de Investimento em Logística - PIL, do Governo Federal, que visa induzir um conjunto de novos investimentos em infraestrutura de transportes no país, incluindo o setor portuário.

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

34. 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;



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

II - menor contraprestação do poder concedente; ou

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

35. 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

VII – maior valor de outorga.

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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



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

esses três critérios, já que prevê a possibilidade de adoção de “outros [critérios] estabelecidos no edital, na forma do regulamento”.

40. 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.

41. 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.

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

43. 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”.

44. 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.

45. 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.



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

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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 aos particulares o serviço como também obtém um enriquecimento por meio desse processo.³

50. 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.

51. 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.

52. 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.

³ 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

53. 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.
54. 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.
55. 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.
56. 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.
57. 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)⁴ 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.

⁴ 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.



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

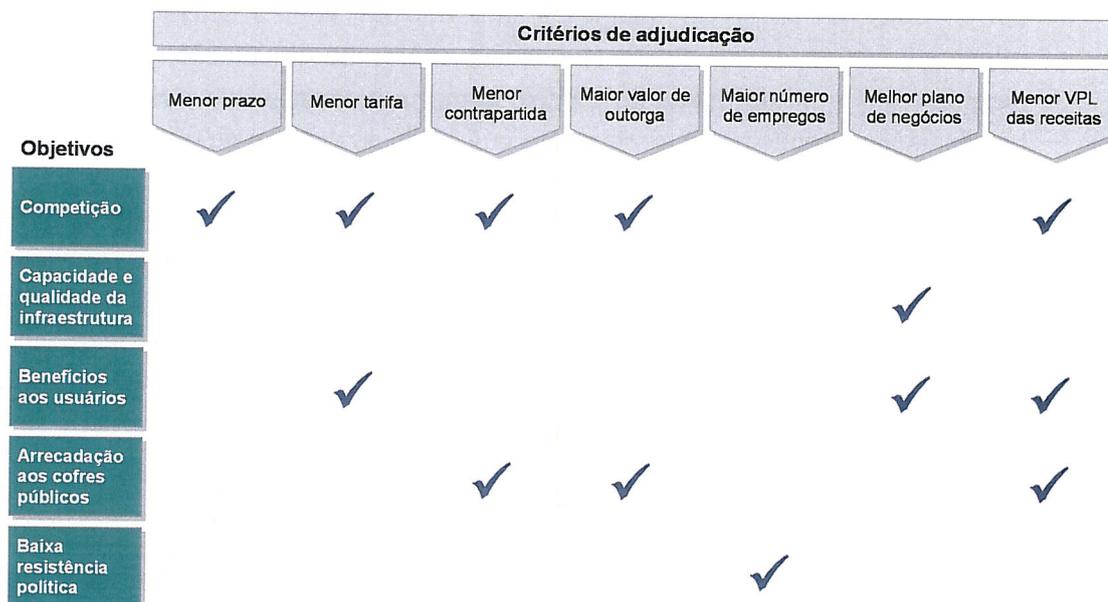


Figura 1: Critérios de adjudicação possíveis em função dos objetivos da concessão (Estache e Rus, 2002)⁵

58. Ainda, segundo Barros (2014)⁶, “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 investimentos” – ou seja, não se faz menção ao critério de julgamento de maior movimentação como uma possibilidade neste setor.

59. 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.

60. 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.

⁵ Segundo o autor, a competição, na concepção empregada, refere-se à maior competição no processo de adjudicação em si.

⁶ 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

61. 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 ineficaz na área arrendada.

62. 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.

63. 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 2: Contribuições advindas das consultas públicas

Contribuição	Comentário
BLOCO 1: “Nos termos do item 3.1.4., “Para o Arrendamento STM01, a Proponente que apresentar em sua Proposta pelo Arrendamento a maior capacidade efetiva de movimentação, em toneladas por ano, de 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.



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

Contribuição	Comentário
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 infactível, que supere a capacidade do terminal proposta e da disponibilidade de berços. Nesse sentido, sugere-se a inclusão de mecanismo específico no Edital de aferição da movimentação proposta, a fim de que sejam desclassificadas as proponentes que propuserem movimentação sabidamente inexequíveis.”	Neste caso o interessado entende também que a oferta de movimentação deve ser fisicamente factível, e sente falta de dispositivos no leilão que 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 será tratada a obrigação de movimentação mínima do arrendatário?”	Neste caso, o interessado buscou compreender se melhores condições operacionais se refletem ou não na movimentação mínima resultante da oferta de capacidade efetiva.
BLOCO 2: “Quanto à melhor oferta, quais critérios serão utilizados pela Comissão de Licitação, visto que a licitação será pelo critério da maior capacidade efetiva de movimentação? Como será adequada essa questão à luz do que estabelece o art. 26 da Lei 12462 (Lei do RDC)? Poderá o Proponente ofertar acréscimos	O interessado questiona quais serão os critérios para aferir a maior capacidade efetiva



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

Contribuição	Comentário
progressivos na capacidade efetiva de movimentação, p. ex.? “	

64. 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.

65. 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.

66. 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.

67. 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.

VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

68. O objetivo desta Seção é atender às determinações 9.1.3 e 9.5 do Acórdão 1.077/2015 que dizem respeito aos preços e tarifas.

69. Abaixo segue o texto destas determinações:

1. “9.1.3. alterar os subitens 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15 e 9.1.17 da deliberação recorrida [Acórdão 3.661/13], para que passem a vigorar com a seguinte redação:



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

- a. (...) 9.1.13. justificação dos preços e tarifas utilizados nos estudos de viabilidade e fundamentação, de maneira consistente, da metodologia de coleta dos preços e tarifas utilizados na alimentação dos fluxos de caixa;
 - b. 9.1.14. fundamentação da política tarifária a ser aplicada em todos os estudos de viabilidade das concessões de arrendamentos portuários, envolvendo uma análise regulatória, econômica, concorrencial e de custo-benefício, que permita avaliar a necessidade, a adequação e a proporcionalidade do estabelecimento de tarifas reguladas ou do regime de preços (liberdade tarifária);
2. (...) 9.5. determinar à Secretaria de Portos e à Antaq que remetam a este Tribunal, para análise no próximo estágio deste processo de desestatização, os critérios utilizados para a fundamentação da política tarifária de cada arrendamento, de maneira a evidenciar as diferentes estratégias regulatórias, inclusive quanto à alimentação do fluxo de caixa, especialmente quando forem adotadas soluções tarifárias distintas entre terminais análogos, bem assim os mecanismos de proteção aos direitos dos usuários em caso de aplicação do regime de liberdade tarifária.”

70. As determinações 9.1.13 e 9.1.14 do Acórdão 3.661/13, a que a determinação 9.1.3 do Acórdão 1.077/2015 se refere, além da 9.5 do Acórdão 1.077/2015, serão respondidas mais adiante nesta Seção.

VII.1. I.1. Fundamentação geral da política tarifária do Programa de Arrendamentos portuários

71. Existe um enorme interesse público para que os portos operem com eficiência e segurança e que os serviços sejam prestados de forma competitiva e ajudem no desenvolvimento econômico regional e nacional, considerando seu papel vital no comércio internacional.

72. A identificação da necessidade de regulação econômica ou a sua aplicação adequada caso a caso, variando conforme o ambiente competitivo, é o desafio que se impõe aos agentes regulatórios. Os objetivos da regulação econômica incluem: garantir



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

eficiência, atender à demanda – estimulando investimentos, proteger os usuários contra práticas monopolísticas e outros abusos dos operadores, promover ou proteger a competição e prevenir contra a discriminação de preços.

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

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

VII.2. 1.2. Diretrizes da política tarifária para o terminal PAR01

75. A política tarifária para o terminal em questão foi inspirada na prática do setor portuário internacional e está em conformidade com as recomendações do Banco Mundial apresentadas na seção anterior.

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

77. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas no item VII.1 se aplicam ao PAR01, foram primeiramente avaliados aspectos concorrenciais (intraportos e entre portos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

78. Se as condições de competição e de ampliação de capacidade se mostrassem satisfatórias, primar-se-ia pela adoção de mecanismos estruturais, isto é, a licitação de terminais sem a necessidade de tarifas teto.



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

79. Por outro lado, se houvesse situações de competição insatisfatórias e não suficientemente mitigáveis com a adoção de mecanismos estruturais, colocar-se-ia mecanismos regulatórios complementares.

80. A despeito dessa avaliação, cumpre notar que todos os contratos preveem o monitoramento das tarifas da ANTAQ através de relatórios frequentes da arrendatária, medida essa alinhada com as responsabilidades legais da Agência⁷, bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Se o arrendatário fornecer informações erradas ou imprecisas será severamente multado.

VII.3. 1.3. Justificação dos preços e tarifas utilizados no PAR01 e sua fundamentação

81. Este item atende particularmente a determinação 9.1.3 do TCU no Acórdão 1.077/2015 no que se refere à alteração do item 9.1.13 do Acórdão 3.661/2013, conforme transcrição abaixo.

1. “9.1.3. alterar os subitens 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15 e 9.1.17 da deliberação recorrida, para que passem a vigorar com a seguinte redação: [...]”
2. (...) 9.1.13. justificação dos preços e tarifas utilizados nos estudos de viabilidade e fundamentação, de maneira consistente, da metodologia de coleta dos preços e tarifas utilizados na alimentação dos fluxos de caixa”

82. A subseção a seguir suporta as premissas e valor do preço a ser praticado pela empresa arrendatária, conforme considerado no estudo de viabilidade do terminal PAR01.

VII.4. 1.4. Composição da receita média unitária

83. O modelo financeiro receberá, como input, uma receita média unitária (no caso de carga geral, em R\$/t). As receitas médias cobradas refletem a prestação dos serviços de operações de desembarque, armazenagem e expedição terrestre.

VII.5. 1.5. Demonstração dos valores utilizados

84. O PAR01 prestará serviços de armazenagem e movimentação de celulose (e eventualmente papel) nos armazéns e até o cais. Foi proposta nesses casos uma única tarifa, a Tarifa de Movimentação de Papel e Celulose, que visa cobrir todas as atividades

⁷Lei 10.233/2001, Artigo 20º, inciso II, a).



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

necessárias para a recepção, armazenagem e transporte dessas cargas ao cais (que são apenas exportadas). A estiva não será incluída na Tarifa, uma vez que pode ser negociada diretamente entre o dono da carga e a empresa de navegação, assim como o frete.

85. Esta Tarifa também considera um período de armazenagem livre de 15 dias, suficiente para a formação de lotes de embarque. Vide a tabela abaixo.

Tabela 3: Estrutura tarifária de terminais de celulose

Nome da cesta tarifária	Tomador dos serviços (em geral)	Descrição da cesta tarifária (conforme especificado nas condições específicas do contrato)
Tarifa de Movimentação de Papel e Celulose	Dono da Carga	<p>A Tarifa de Movimentação de Papel e Celulose tem por finalidade remunerar a realização de atividades necessárias para a armazenagem pelo período de 15 (quinze) dias (Período Livre) e movimentação nos armazéns, recepção terrestre de fardos de celulose e papel. Inclui as seguintes subatividades:</p> <ul style="list-style-type: none">• Recepção rodoviária ou ferroviária da carga, conferência de documentos e processamento de informações na entrada e saída do Arrendamento;• Uma pesagem por caminhão ou vagão na saída ou entrada do terminal;• Armazenagem da carga pelo Período Livre;• Formação de conjuntos de fardos de celulose para embarque;• Movimentação interna da carga realizada por iniciativa do operador ou motivada por Autoridades durante o Período Livre;• Transporte da carga para o costado da embarcação e seu posicionamento para içamento com guindastes de bordo da embarcação.

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



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

I.6. Demonstração dos valores utilizados

87. Neste item serão demonstradas as recomendações de receitas médias unitárias para a operação de celulose e papel nos terminais STS07 e STS36.

88. Diversos EVTEs feitos anteriormente por empresas interessadas fornecem uma base inicial para a definição desses valores, ainda que os mesmos não tenham evoluído a ponto de se converterem em licitações e arrendamentos até o momento:

Tabela 4: Preços estudados para operação de celulose

Fonte	Elaboração	Valor utilizado (R\$/t)	Valor atualizado até junho/2013 (R\$/t)⁸
EVTE Santos – Armazém 32 (apenas armazenagem) ⁹	12/2011	35	38,4
EVTE Santos – Armazéns 9 a 12	06/2011	38,9 ¹⁰	43,5
EVTE Paranaguá	01/2013 ¹¹	30,4 ¹²	30,8
EVTE Itaqui	06/2012 ¹³	40	42,5

89. Os valores apresentados compõem um leque entre R\$31/t e R\$44/t, com média igual a R\$38,8/t. Um desses EVTEs explicita que apenas a armazenagem estaria coberta, similar ao escopo pretendido para o STS36 e STS07 (valor de R\$38,4/t).

90. Para verificar a consistência e aderência dos valores considerados nos EVTEs, foram pesquisados também preços internacionais para a operação de celulose. Foram encontrados preços para oito portos/terminais da América do Norte, Europa e Ásia no momento da avaliação¹⁴:

⁸Considerando atualização mensal até 06/2013, data base do modelo, pelo IGP-M (Fonte: <http://www.portalbrasil.net/igpm.htm>).

⁹Nesta modelagem o EVTE considerou apenas a receita com armazenagem (sem incluir estiva).

¹⁰Nesta modelagem, o terminal operava também, de forma acessória, outros tipos de cargas gerais, o que pode contaminar um pouco o dado. O EVTE não especificou as receitas para cada tipo de carga.

¹¹Edição revisada.

¹²Neste caso, o EVTE não adotou preços de mercado, mas sim calculou a tarifa que conferiria ao operador um retorno de 8,3% aa.

¹³Data da audiência pública realizada.

¹⁴ Considerando um taxa de câmbio de R\$2,2/USD vigente à época.



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

- Porto de Charleston, Charleston, EUA: USD 16,4/t ou R\$ 36,1/t¹⁵;
- GA Port, Savannah, EUA: USD 11,4/t ou R\$ 25,1/t¹⁶;
- Terminal de Wilmington, Wilmington, EUA: USD 12,9/t ou R\$ 28,4/t¹⁷;
- Porto de Vancouver, Vancouver, Canadá: USD 22,9/t ou R\$ 50,3/t¹⁸;
- DB Port, Szczecin, Polônia: PLN 29,1/t ou R\$ 21,0/t¹⁹;
- Poti SeaPort, Poti, Geórgia: USD 23,0/t ou R\$ 50,6/t²⁰;
- Porto de Jebel Ali, Dubai, Emirados Árabes Unidos: USD 19,6/t ou R\$ 43,1/t²¹;
- Porto de Yokohama, Yokohama, Japão: USD 12,2/t ou R\$ 26,9/t²².

91. Os valores de preços internacionais variam entre cerca de R\$21/t e R\$50/t, com média ligeiramente superior a R\$ 35/t. Com base nesses dados se propôs a receita média unitária de R\$40/t na data base de 07/2013.

92. O valor de receita média unitária para os arrendamentos de celulose do Bloco 1 foi atualizada desde a última versão dos estudos aprovados pelo TCU pelo índice IGP-M de 07/2013 (data base do estudo original) a 05/2016 (último mês disponível antes da atualização em 06/2016) em 23,8%. Este valor atualizado da tarifa de R\$49,52 foi aplicado no terminal PAR01.

VIII. JUSTIFICATIVA PARA O ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”

93. 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.

¹⁵ Charleston: http://www.port-of-charleston.com/Resources/tariff/8_Charleston_Tariff.pdf.

¹⁶ Savannah: <http://www.gaports.com/tabid/242/xmid/4597/xmview/2/xmmid/738/Default.aspx>.

¹⁷ Wilmington: <http://www.ncports.com/elements/media/files/tariff-no-7-oct-1-2012.pdf>.

¹⁸ Vancouver: <http://www.westveve.com/LynntermTariff2013-04-01rev2013-05-06.pdf>.

¹⁹ Szczecin: http://portszczecin.deutschebahn.com/file/2363210/data/db_port_szczecin_tariff2013_rates_for_services.pdf

²⁰ Poti: http://www.apmterminals.com/uploadedFiles/europe/Poti/terminalinfo/Port_rates/Cargo_Tariff_1.pdf.

²¹ Dubai: <http://www.dpworld.ae/en/content.aspx?P=oYNT7UKdXovyh4pcPgEDeQ%3D%3D&mid=hi%2FzXhpYwU9YuDaPz%2BaB0w%3D%3D#porthandling>.

²² Yokohama: <http://www.city.yokohama.lg.jp/kowan/english/pdf/e04.pdf>.



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

94. 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.
95. 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.
96. 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.
97. Apenas a título de ilustração, cita-se o caso dos terminais de fertilizantes em Santos, denominados nos estudos de STS 11 e STS 20.
98. 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.
99. 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.
100. 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 – tal hipótese poderia levar a situações em que nem mesmo os custos existentes para o prestador do serviços fossem devidamente remunerados.
101. 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:



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

- 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.

102. 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.

103. 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 feita efetiva precificação de serviços, contrariando a lógica da regulação econômica.

104. 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.

105. 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.

106. 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.

107. 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



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

representativa no Porto de Santos devido ao amplo parque industrial existente em sua região de influência.

108. 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 2.

Figura 2 – 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

109. 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.

110. 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.

111. 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



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

dele, que vão desde refinaria de petróleo até indústria de embalagens plásticas e detergentes, que demandam insumos os mais diversos, movimentados no STS13.

112. 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.

113. 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.

114. 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.

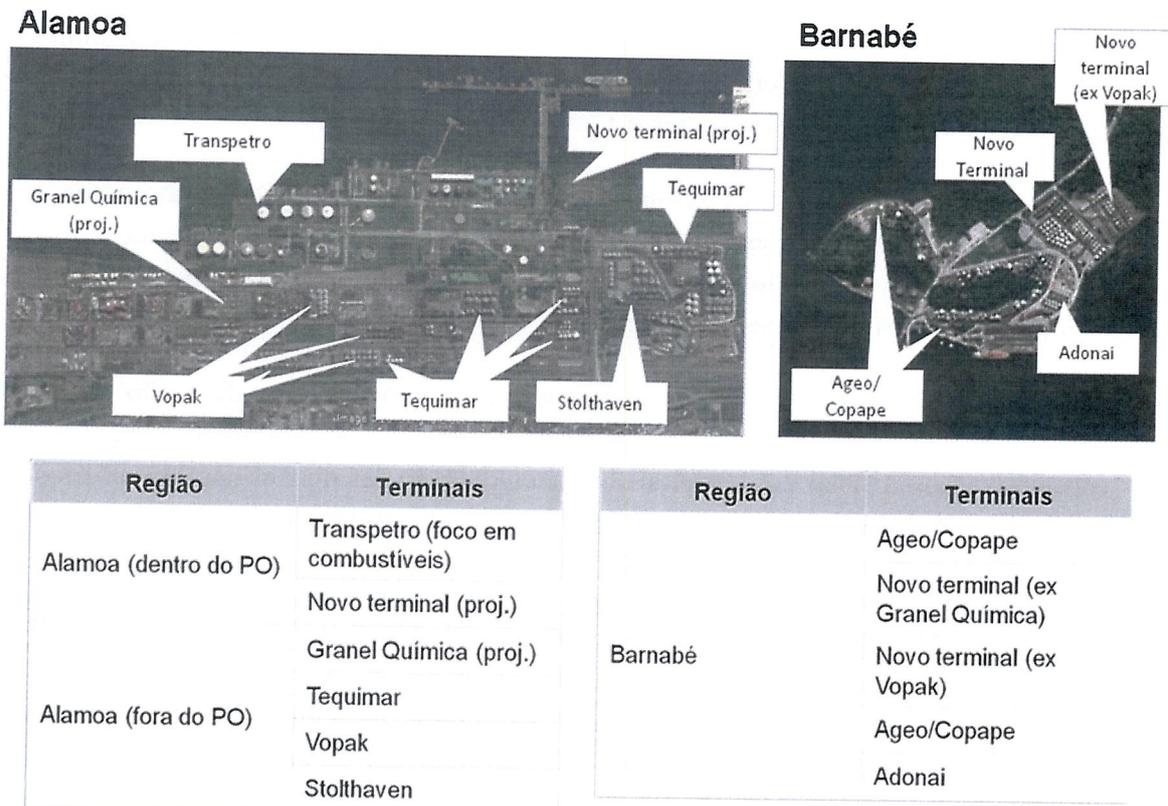
115. De fato, no setor de granel líquidos em Santos, há intensa competição entre os players instalados dentro e fora daquele Porto Organizado. Atualmente, 6 (seis) grandes grupos operam mais de 10 (dez) áreas distintas, e há perspectiva de que esse cenário se acirre ainda mais nos próximos anos.

116. 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 3 – Players de graneis líquidos instalados na zona portuária de Santos



Fonte: elaboração própria

117. 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.

118. 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.

119. Ainda, para explicitar, por outro lado, a ausência de relação equilibrada entre custo-benefício na adoção do mecanismo de tarifas-teto, deve-se ressaltar a presença de vários agentes verticalizados nos casos de terminais que movimentam “comodities” em geral.

120. A presença de tradings como arrendatárias de terminais de granel sólido evidencia que a adoção de tarifas-tetos não prestará para orientar a ação do ente regulado na prestação de serviços, uma vez que para esses atores a parte portuária de sua cadeia



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

logística pode ser entendida como um centro de custo, e não um negócio em si, como ocorre com operadores logísticos. O mesmo ocorreria com terminais vinculados a determinada cadeia produtiva, como aqueles que movimentam graneis químicos.

121. 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. Incurrer 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.

122. 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.

123. Entretanto, tal regulação se mostra adequada em mercados de produto homogêneo, como os já mencionados contêineres, por exemplo. E sempre de acordo com as condições concorrenciais do porto específico e as características da cadeia produtiva do determinado mercado.

124. 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.

125. De acordo com Vitor Rhein Schirato,

“...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.”

126. 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.



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

127. Como regra, podem ser estabelecidas três situações, não excludentes, que potencializam uma conduta anti-competitiva por parte dos participantes de um determinado mercado, quais sejam:

VIII.1. Ausência de competidores

128. É sabido que a ausência de competidores em um determinado mercado ou relação desproporcional entre a demanda e a oferta pode levar ao estabelecimento de um preço superior àquele que seria observado em um ambiente competitivo. O setor portuário possui como característica inerente à sua estrutura de mercado a limitação física à entrada de novos competidores. Ou seja, a restrição física de espaço na costa poderia, por si só, representar um entrave à competição e, conseqüentemente, originar alguma forma de discriminação de mercado.

129. Cabe lembrar que o mecanismo de seleção dos arrendatários por meio de processo licitatório resulta na antecipação da competição a um estágio anterior à atuação no mercado, pois os arrendatários devem competir antes de efetivamente participarem do mercado.

130. Pode-se ressaltar ainda que a oportunidade atual de agrupar terminais visando ganho de eficiência, aumento da capacidade e a adequação ao novo marco regulatório possibilita geração adicional de capacidade que influencia diretamente na dinâmica do setor.

131. Esse aumento da competição reverte parte do excedente do produtor em ganho aos consumidores e na geração de uma nova estrutura de competição e eficiência para o futuro, conforme ilustrado de maneira simplificada nas Figuras 4 e 5.



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

Figura 4 – Gráfico *Preço x Quantidade*

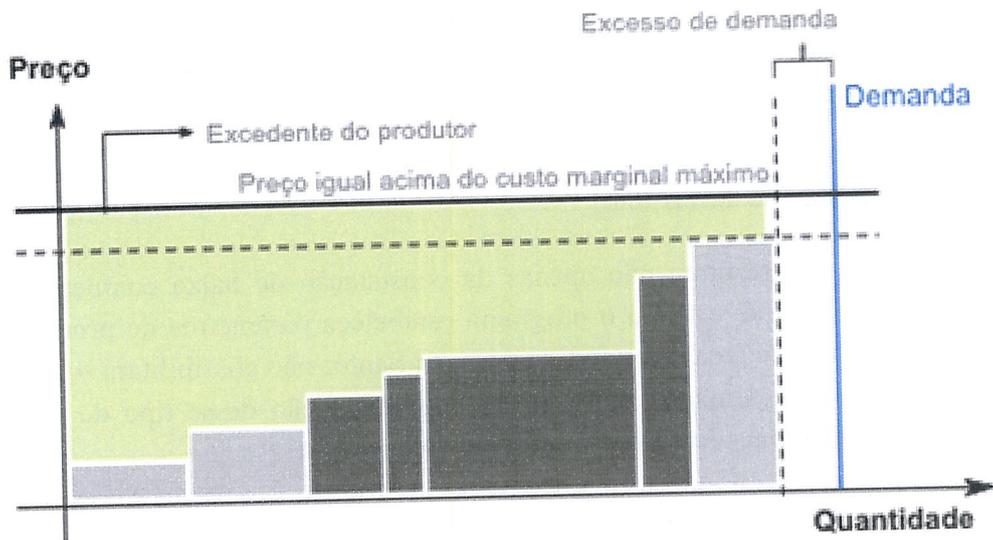
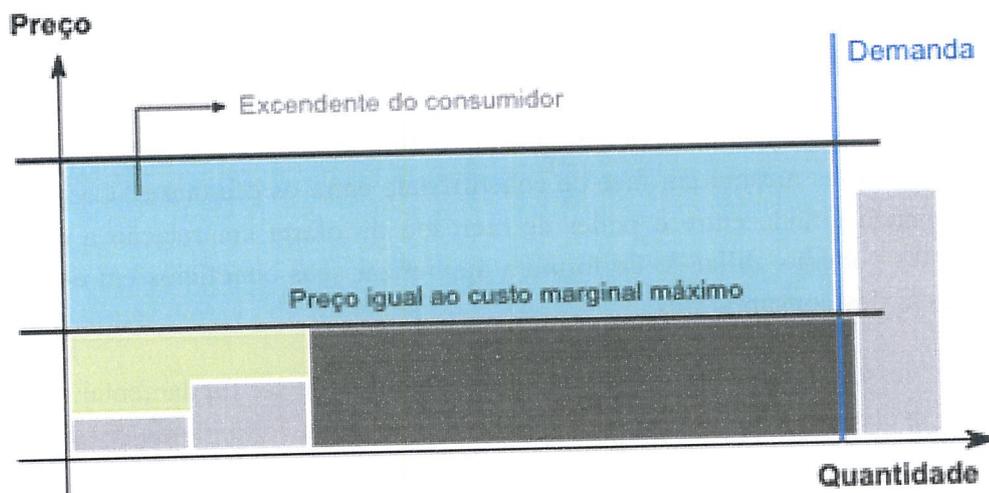


Figura 5 – Gráfico *Preço x Quantidade*



132. A título de exemplo, ressalta-se a expansão da capacidade de grãos almejada pelo programa, com a licitação de cinco novos terminais no Norte e da licitação de um agrupamento de terminais existentes em Santos.

133. Com elas, pretende-se atingir grande capacidade adicional de movimentação de grãos. Um eventual ganho de capacidade acima da demanda estimada poderá gerar um grande estímulo à competição desses futuros arrendatários pela produção nacional de grãos.



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

134. Por outro lado, pode-se destacar a introdução de um teto tarifário para os terminais de fertilizantes.

135. Nesse caso, a escolha decorreu da verificação de uma diferença considerável dos valores cobrados aos usuários em Santos, se comparados aos valores aplicados em outros portos, demonstrando uma situação de ausência de competição que poderá requerer a utilização de tarifas-teto.

136. Essa solução resultou não apenas da constatação de baixa competição, mas também do fato de que, embora o programa estabeleça parâmetros de produtividade elevados, a ausência de áreas para fertilizantes em Santos não possibilitará solucionar o descompasso entre a demanda potencial de movimentação desse tipo de carga e a capacidade dos terminais dedicados a este tipo de operação.

137. Mesmo com as diversas expansões de capacidade previstas, a demanda continuará superando a oferta e, portanto, a situação de baixa competição deverá persistir.

VIII.2. Demanda inelástica

138. A dependência da demanda por um determinado serviço pode levar a práticas discriminatórias mesmo em face de concorrência entre os ofertantes. Caso exista uma discrepância grande entre o poder de mercado da oferta em relação a demanda, os ofertantes poderão utilizá-lo de forma a maximizar seus benefícios em detrimento do bem-estar dos consumidores.

139. Nesses casos, a atuação do poder regulador pode ser fundamental e, em alguns casos, poderá ensejar a necessidade de regulação tarifária. Pode-se utilizar como exemplo a seleção dos arrendatários por menor tarifa nos casos de terminais de contêineres e veículos.

140. Embora exista competição nesses mercados, a estrutura do mercado é extremamente complexa e composta por diversos participantes (donos da carga, armadores, arrendatários) de maneira que a competição existente pode não ser traduzida em práticas competitivas para todos eles.

141. Assim, acredita-se que o uso da tarifa como variável de seleção garantirá a efetiva redução de custo para a movimentação de cargas almejada pelo poder público.

142. Adoção de tratamento discriminatório por todos os participantes do mercado



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

143. Esse último aspecto está associado à prática lesiva à concorrência. Nesse caso, existem mecanismos de controle específicos, como a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e demais órgãos de controle, que garantem a coibição desse tipo de atuação.

144. Vale ressaltar que, embora essas características sejam indutoras de práticas anticompetitivas, sua efetivação só ocorre perante a inexistência de mecanismos de controle e regulação, bem como da falta de transparência sobre as informações que possibilitem a verificação competição neste mercado.

145. Nesse passo, as minutas dos contratos de arrendamento, elaboradas pelo Poder Executivo e encaminhadas ao egrégio Tribunal de Contas da União reservam uma seção exclusivamente dedicada aos direitos dos usuários, dentre os quais se destacam: a) receber serviço adequado a seu pleno atendimento, livre de qualquer abuso de poder econômico, e; b) obter e utilizar as Atividades relacionadas ao arrendamento, com liberdade de escolha entre todos os prestadores do porto.

146. Ressalta-se, ainda, que é conferida à ANTAQ a capacidade de coadjuvar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE na prerrogativa de identificar, informar e coibir qualquer prática lesiva à livre concorrência ou tratamento discriminatório na prestação das atividades aos usuários.

147. Adicionalmente, faz-se mister informar que está em andamento na ANTAQ a publicação de Norma que regulamenta a prestação de serviço portuário em bases não discriminatórias e a utilização excepcional de áreas e instalações portuárias concedidas, arrendadas e autorizadas.

148. A norma em questão garantirá o atendimento ao Princípio da Universalidade que permeia as atividades prestadas dentro dos Portos Organizados, facultando à ANTAQ a possibilidade de imposição de obrigações às arrendatárias e aos operadores portuários sempre que houver:

I - recusa ilegítima de prestação de serviço; e

II - prática de preços, tarifas portuárias ou tarifas de serviço discriminatórias.

149. A ação da ANTAQ trará maior segurança aos usuários dos portos, somando-se às capacidades fiscalizatórias já listadas acima.

150. Resta claro, portanto, que a solução regulatória mais adequada para que seja coibido o fechamento do acesso às instalações portuárias pelos arrendatários (ou, de outro lado, seja garantido o acesso aos serviços prestados) não é a regulação de tarifas,



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

mas, sim, o uso do poder regulador da Agência, determinando um sistema de sanções suficientes para impedir, sancionar e educar os agentes regulados.

151. Destaca-se, também, que, dentre as diretrizes do novel marco regulatório, Lei nº 12.815, de 2013, está a expansão da infra e superestrutura dos portos brasileiros, ampliando-se as opções para atendimento à movimentação das cargas, e o estímulo à concorrência:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

[...]

V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

152. Essas diretrizes permearam todas as discussões que resultaram nos estudos a serem apresentados para licitação.

153. Destarte, para que as futuras arrendatárias possam gerir eficientemente os equipamentos públicos que lhes serão cedidos, com efeitos positivos em termos de produtividade na movimentação de cargas e de redução dos custos logísticos do país, é imperioso que a competição entre os agentes leve à fixação dos preços a serem cobrados dos usuários a partir das regras de oferta e demanda sem que sejam criados custos regulatórios não desejados, cuja eficiência seja discutível.

154. Cumpre ressaltar, por fim, que a concorrência nas áreas de influência das instalações portuárias funcionará igualmente como balizadora dos preços máximos a serem cobrados dos usuários, pois eventual tentativa de se cobrar preços acima dos praticados pela concorrência será certamente penalizada com a fuga da demanda para outros agentes econômicos instalados dentro ou fora do Porto Organizado, com a consequente queda das receitas esperadas para a instalação portuária licitada.

VIII.3. Cenário competitivo no Terminal PAR01

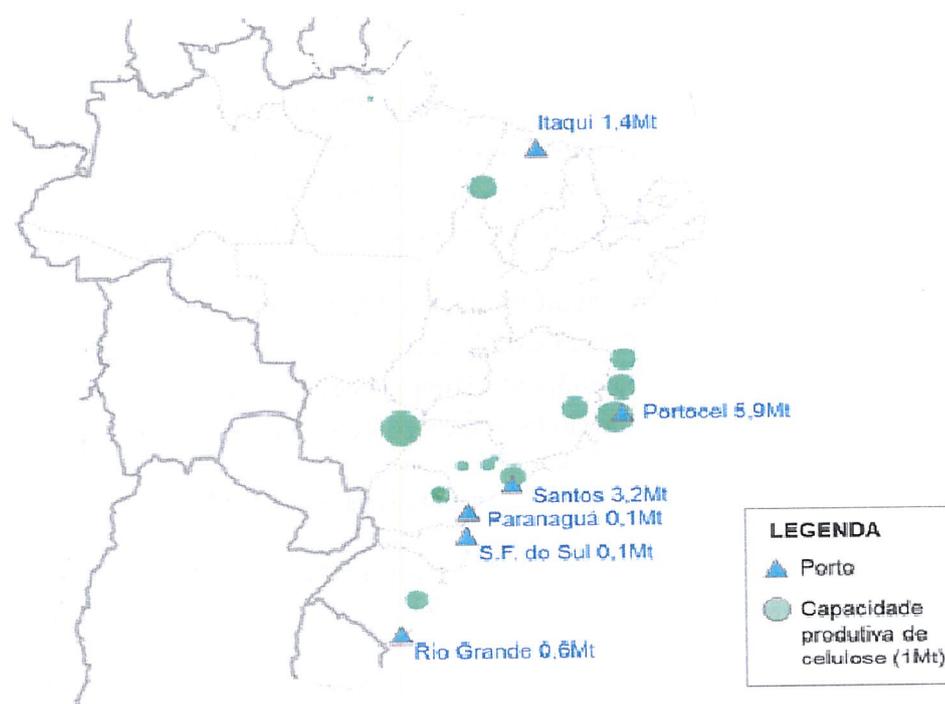
155. No caso do terminal de celulose (PAR01), vislumbrou-se o risco de haver abuso do poder econômico por parte dos futuros arrendatários, considerando se tratar de um mercado monopsônico, com a possibilidade real de se tornarem detentores não só dos contratos de arrendamento dos terminais, mas de toda a cadeia produtiva a demandar esses terminais.



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

156. Fatores decisivos para a logística do escoamento da celulose são proximidade geográfica aos portos exportadores e disponibilidade de acessos ferroviários. A figura a seguir ilustra a situação de fábricas e portos exportadores no Brasil em 2015:

Figura 6 - Fábricas de celulose no Brasil e portos de embarque (2015)



157. Na área de influência do porto de Paranaguá encontra-se apenas uma fábrica de celulose, a fábrica em Ortigueira/PR. Nestes casos de ausência de competidores, a Secretaria de Políticas Portuárias julgou prudente a implementação de tarifas-teto para garantir a proteção de eventuais terceiros interessados na exportação de celulose contra a implementação de barreiras nos terminais em questão.

158. O valor das tarifas-teto foi determinado aplicando a tarifa cheia das licitações das áreas STS07 e STS36 de R\$40. Fez-se necessário uma atualização do valor devida à diferença das datas base dos estudos (data base STS07 e STS36 07/2013, data base PAR01 e IQI18 06/2016). Aplicando o índice IGP-M em 23,8%, chegou-se à tarifa-teto de 49,52/tonelada.



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

**IX. DEMONSTRAÇÃO DA INCORPORAÇÃO NOS EVTEAS DE MODELOS
QUE EXPRESSAM E ESTIMULAM A CONCORRÊNCIA INTER E
INTRAPORTOS**

1. Para discorrer sobre esse tema, far-se-á referência à Nota Técnica - Competição, a qual foi encaminhada ao Tribunal de Contas da União em resposta ao item 9.1.4 do Acórdão nº 3661/2013.
2. De início, vale destacar que previamente à elaboração dos estudos, foi realizada a avaliação do cenário competitivo atual, tendo sido o estudo sobre competição realizado conjuntamente com o estudo de demanda, refletindo o entendimento de que a análise de competição é parte fundamental e indissociável da projeção da demanda portuária.
3. O programa de arrendamentos amplia significativamente a capacidade nos principais portos brasileiros e viabiliza novas rotas de escoamento para fomentar a competição no mercado. Em paralelo, as estratégias competitivas de leilão fomentam a competição pelo mercado, melhorando a seleção dos operadores portuários.

IX.1. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

4. Os estudos de demanda foram compostos de duas etapas que refletem também dois grandes blocos de avaliação competitiva.
5. Na análise de demanda macro, observou-se como a carga produzida ou consumida no país é escoada pelos diversos portos brasileiros. Esse cenário corresponde à competição interportuária.
6. Na análise de demanda micro, observou-se como a carga destinada a um complexo portuário é distribuída entre os terminais existentes. Esse cenário, por sua vez, corresponde à competição intraportuária.
7. Em alguns casos, especialmente quando portos públicos e terminais privados compartilham um local com geografia propícia e eixos próximos de acesso terrestre, a fronteira entre competição intra e interportuária é menos evidente. Nesses casos, a competição entre terminais de portos distintos, ou entre esses e terminais privados, se assemelha à competição intraportuária. Este é o caso, por exemplo, da movimentação de contêineres em Santa Catarina, onde múltiplos portos e terminais competem pela demanda efetiva da região (Porto de Itajaí, TUP Portonave, TUP Itapoá, Porto de São Francisco do Sul e Porto de Imbituba) e a dinâmica competitiva destes terminais é muito mais próxima de uma competição intraportuária do que de uma competição interportuária. Caso similar ocorre no Rio de Janeiro, onde competem pelas mesmas cargas terminais de contêineres no Porto do Rio de Janeiro e Itaguaí. De qualquer forma,



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

em qualquer desses casos a análise do cenário competitivo é fundamental, seja na análise de demanda macro, seja na de demanda micro, para definir o mercado potencial de um terminal específico.

8. A seguir se discorrerá como o cenário competitivo foi considerado nesses dois níveis de análise.

IX.2. Construção do modelo de demanda macro e competição

9. A avaliação da demanda macro segue a premissa adotada pelo Banco Mundial no Tool Kit for Port Reform: “O indicador de competição mais importante é o grau de opção (substituto) que o embarcador tem”. Justamente para avaliar as opções de transporte, o estudo foi estruturado em 4 etapas:

- Categorização das origens e destinos da carga produzida/consumida no país;
- Definição das vias e alternativas de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e portuário disponíveis;
- Identificação dos custos associados a cada viagem;
- Definição da sensibilidade da carga aos custos de cada trajeto.

10. O resultado final dessa análise permite identificar qual o leque de alternativas de transporte real que determinada região de produção/consumo de fato tem. Ou seja, dada a localização de uma produção, a disponibilidade de vias de transporte, os custos de cada trajeto e a sensibilidade da carga a esses custos, o estudo permite identificar as rotas alternativas de escoamento e, por conseguinte, os portos que deverão ser utilizados.

11. O modelo construído para avaliar as alternativas de transporte é dinâmico e permite verificar como essas alternativas podem ser afetadas pela construção de novas infraestruturas de transporte, redução de custos relativos e alteração dos polos de origem e destino da carga.

12. O mapa a seguir apresenta de maneira resumida alguns dos resultados encontrados. As sobreposições das áreas de influência indicam a existência de competição interportuária (no caso, para grãos). Regiões em que não existe sobreposição indicam que determinado porto, para determinada carga apresenta-se como solução significativamente melhor a outros portos.

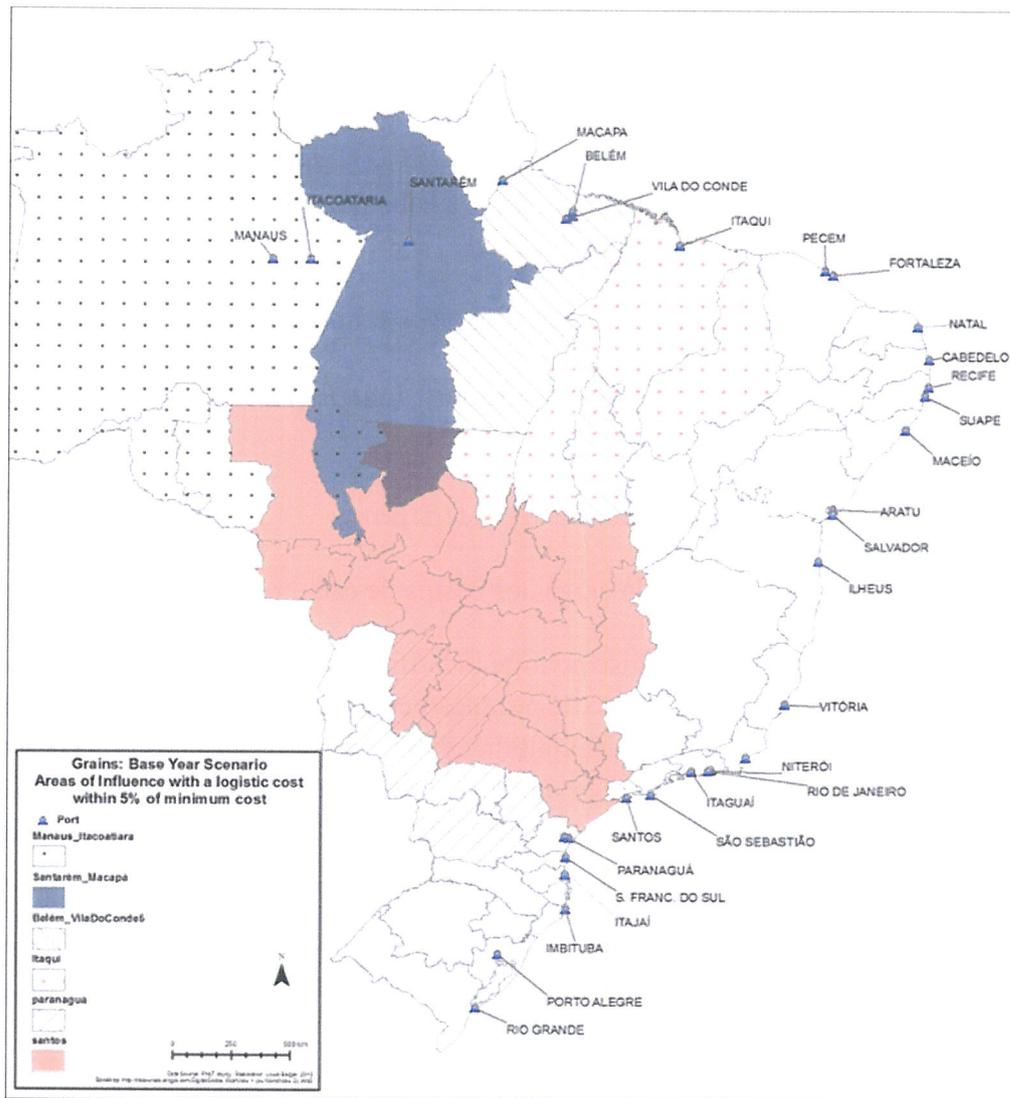
13. Assim, as cargas são distribuídas entre os diferentes portos em cujas áreas de influências o centro de produção ou consumo está contido. Assim, a competição entre



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

portos foi considerada e permeia todas as análises de demanda macro, ainda que como um elemento de uma competição entre rotas logísticas.

Figura 7 – Áreas de influência dos principais portos do país para um cenário de redução de custos logísticos de 5%



Fonte: elaboração própria

IX.3. Construção do modelo de demanda micro e competição

14. Uma vez identificadas as sobreposições de áreas de influência e determinação do mercado específico de cada porto, passou-se a avaliar a demanda e competição de maneira mais focada.



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

15. Para cada porto e cada carga específica foram identificados os terminais operantes que hoje já são capazes de embarcar/desembarcar determinada carga. Em paralelo, foi feito um estudo sobre terminais privados existentes e que serão implementados.

16. Finalmente, foi considerada a condição de entrada nesse mercado, tendo em vista o fato de que terminais privados não dependem de futuras licitações como os terminais em portos públicos e ao mesmo tempo enfrentam maiores barreiras nos aspectos de localização e infraestrutura existente. Essa análise culminou, por exemplo, na consideração de um cenário futuro com novos TUPs na área de influência dos portos do Pará, e com menor probabilidade de novos terminais privados em Santos devido às restrições de disponibilidade de áreas (considerou-se, porém, a expansão anunciada de um TUP existente).

17. Após a definição dos principais competidores para cada par carga-região, passou-se à identificação das principais características associadas a operação de cada terminal e seu papel na cadeia logística, de forma a propor os racionais mais adequados para definir a dinâmica da competição intraportos:

- Terminais com potencial de prestação de serviço e cujo papel portuário pode estar associado a uma dinâmica competitiva própria (contêineres, químicos, grãos, fertilizantes) foram tratados como competidores;
- Terminais que atendem a cargas em que a competição se dá fundamentalmente ao longo da cadeia produtiva (e não no porto), inclusive por orientação regulatória (como no caso dos terminais de GLP), foram tratados de acordo com essa condição.

18. Para os terminais com potencial de competição, entende-se que o futuro arrendatário possuirá diversos graus de liberdade para atrair um percentual das cargas relevantes destinadas ao seu porto. Entretanto, da ótica da estrutura de mercado e equilíbrio de médio/longo prazo, a tendência econômica é que as condições físicas da operação portuária definam o potencial de captura.

19. Dentre as diversas condições físicas da operação portuária, o principal componente da oferta do serviço portuário é o nível de serviço, considerado como uma função da capacidade do terminal e da demanda total. Quanto mais carga um terminal processa, para uma dada capacidade, menor o nível de serviço associado.

20. O equilíbrio de médio/longo prazo tende à equalização do nível de serviço entre os ofertantes, já que o congestionamento em terminais eleva o custo associado ao transporte de cargas e, portanto, concorrentes mais ociosos podem realizar propostas



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

comerciais mais vantajosas tanto para o terminal quanto para usuário, associada a um nível de serviço mais elevado.

21. Portanto, nos casos em que existem terminais concorrentes, optou-se como regra geral a distribuição da carga entre os arrendamentos, TUPs atuais e TUPs futuros em função da capacidade estimada de cada terminal, refletindo o equilíbrio de médio e longo prazo da competição por nível de serviço.

22. Abaixo, segue o exemplo do terminal STS04 e a avaliação das projeções de carga do terminal e seus competidores no mercado relevante do Porto de Santos e TUPs:

Tabela 5 - Evolução da capacidade dos terminais concorrentes para grãos em Santos [Mt/ano]

	2013	2020	2025	2030	2040
Capacidade total					
Ponta da Praia					
Berço 38 – STS04	4.1	6.5	6.5	6.5	6.5
Berço 39 – ADM	4.1	6.5	6.5	6.5	6.5
Berço 37 – Arm. XXXIX	0.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Total	8.2	17.0	17.0	17.0	17.0
Outras áreas					
TGG	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3
TEG	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6
Outros	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
TUP					
Ultrafertil	0.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Outros ²³	10.9	15.9	15.9	15.9	15.9

Fonte: elaboração própria

23. Há casos em que a aferição da capacidade dinâmica dos terminais concorrentes não é trivial, e algumas hipóteses adicionais devem ser tecidas.

24. Um exemplo relevante é o dos graneis líquidos em Santos, em que competem diversos terminais dentro e fora do Porto, compartilhando os mesmos conjuntos de berços na Alamoia e na Ilha Barnabé. Neste caso, admite-se que a fração de uso dos berços de cada terminal será proporcional à capacidade estática que cada um possui/

²³ Terminais TEAG, T-Grão, Noble, TUP Cutrale (tem operado soja recentemente).



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

possuirá, e, portanto, a divisão de mercado em função das capacidades estáticas surte o mesmo efeito do que em função das capacidades dinâmicas. Como os dados de tancagem são aferíveis, utilizou-se a capacidade estática como direcionador (vide tabela abaixo). Foram também consideradas expansões anunciadas de alguns desses terminais, como se pode ver no documento Estudo de Mercado do terminal STS13.

Tabela 6 - Estática dos terminais concorrentes para granéis líquidos em Santos
[Mt/ano]

Terminal	Tanques	Volume (m ³)	Maior tanque (m ³)	Menor tanque (m ³)
ADONAI	30	27.400	4.000	600
AGEO	116	216.000	5.000	500
COPAPE	24	90.000	10.000	1.000
STS13	99	97.720	2.300	150
VOPAK	66	47.777		
Total Barnabé	335	478.897		
STOLHAVEN	89	133.725		
TRANSPETRO ²⁴	20	263.134		
ULTRACARGO TIS ²⁵	175	301.300	10.000	50
VOPAK	112	161.617	3.746	100
Total Alamoá	402	859.776		
TOTAL	737	1.338.673		

Fonte: elaboração própria

25. Outro exemplo de abordagem é a que foi dada ao STS10 e STS15, para contêineres, em que a dinâmica do mercado de movimentação de cais é bastante distinto do mercado de armazenagem alfandegada de importação. No primeiro caso, o direcionador fundamental de nível de serviço é disponibilidade de berços de atracação, ao passo que no segundo é a área de armazenagem alfandegada. Esses dois direcionadores foram considerados nos respectivos casos.

26. Por outro lado, em terminais cuja competição se dará fundamentalmente em outros elos da cadeia, o potencial de captura de carga de um terminal estará associado a estratégia comercial do titular do arrendamento fora do porto, dependendo tanto da sua capilaridade e acesso ao mercado como da atuação dos seus competidores. Nestes casos, optou-se estrategicamente por uma distribuição homogênea das cargas, que, na média,

²⁴ Refere-se a tanques não especializados utilizados para produtos de petróleo

²⁵ Incluindo o Terminal Exportador de Álcool de Santos (TEAS) com 40.000m³ de capacidade de armazenamento.



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

consiste na melhor aproximação possível do comportamento futuro do mercado e evita a discriminação a eventuais proponentes durante o processo licitatório. É o caso, por exemplo, dos terminais de GLP em Miramar.

27. A Tabela 7 a seguir resume o cenário de competição intraportos considerado nos terminais do Bloco 1.

Tabela 7 - Cenário de competição intraportos considerado nos terminais do Bloco 1

Terminal	Carga	Competidores Interportuários
STS04	Granéis Vegetais	TGG, TEG, TUP Ultrafertil, ADM, Arm. XXXIX, TEAG, outros
STS07	Celulose	NST, STS36
STS10	Veículos	TEV
STS10	Contêiner e carga geral	Santos Brasil, BTP, TUP Embraport, Libra, Ecoporto, cais público (carga geral)
STS11	Fertilizantes	TERMAG, TUP Ultrafertil, STS20
STS13	Granéis Líquidos	Adonai, Ageo, Copape, STS25, Vopak (Barnabé), Stolthaven, Transpetro, Ultracargo e Vopak (Alamoá)
STS15	Contêiner (armazenagem)	Santos Brasil, BTP, TUP Embraport, Libra, Ecoporto, STS10 e EADIs/CLIAS da Baixada Santista
STS20	Fertilizantes	TERMAG, TUP Ultrafertil, STS11
STS25	Granéis Líquidos	Adonai, Ageo, Copape, STS13, Vopak (Barnabé), Stolthaven, Transpetro, Ultracargo e Vopak (Alamoá)
STS36	Celulose	NST, STS07
BEL01	Contêiner	CONVICON (terminal de contêineres em Vila do Conde)
BEL05	GLP	MIR01, BEL06, BEL11
BEL06	GLP	MIR01, BEL05, BEL11
BEL11	GLP	MIR01, BEL05, BEL06
MIR01	GLP	BEL05, BEL06, BEL11
BEL09	Granéis Líquidos	N/A ²⁶

²⁶ Terminal aquaviário, realiza operação de píer e redistribui cargas para distribuidores. Não há competição, pois sua atividade é complementar (e não concorrente) aos dos demais terminais.



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

Terminal	Carga	Competidores Interportuários
BEL02	Granéis Líquidos	BEL02, BEL04 e BEL08
BEL04	Granéis Líquidos	BEL02, BEL04 e BEL08
BEL08	Granéis Líquidos	BEL02, BEL04 e BEL08
VDC25	Granéis Líquidos	VDC26, VDC 27, VDC 28
VDC26	Granéis Líquidos	VDC25, VDC 27, VDC 28
VDC27	Granéis Líquidos	VDC25, VDC 26, VDC 28
VDC28	Granéis Líquidos	VDC25, VDC 26, VDC 27
OUT01	Granéis Vegetais	OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.)
OUT02	Granéis Vegetais	OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.)
OUT03	Granéis Vegetais	OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.)
STM02	Fertilizantes	N/A ²⁷
STM01	Granéis Vegetais	OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.)
VDC04	Granéis	N/A ²⁸
VDC12	Granéis Líquidos	N/A ²⁹
STM04	Granéis Líquidos	STM05
STM05	Granéis Líquidos	STM04
VDC29	Granéis Vegetais	OUT02, OUT03, STM01, VDC29 e outros (terminal Cargill e TUPs Terfron, ADM, Hidrovias do Brasil, Hermasa etc.)

Fonte: elaboração própria

²⁷ Novo terminal, para uma carga ainda incipiente na região, que deverá se desenvolver ao longo dos próximos anos.

²⁸ Terminal orientado ao escoamento das cargas de uma nova planta industrial de fabricação de alumina.

²⁹ Terminal aquaviário, realiza operação de píer e redistribui cargas para distribuidores. Não há competição, pois sua atividade é complementar (e não concorrente) aos dos demais terminais.



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

28. Foi realizada uma análise competitiva de todos os terminais do programa de arrendamentos. A avaliação incluiu a identificação do mercado relevante (modelo macro), número de atores no mercado (modelo micro e macro), integração vertical (cenários de concorrência no modelo micro), condições de entrada (potenciais TUPs e novos arrendamentos no modelo micro) e grau de homogeneidade do serviço (análise de nível de serviço no modelo micro).

29. As análises realizadas estão, no que tange à competição, bastante exaustivas e alinhadas com a abordagem de trabalhos similares relatados na literatura.

30. Nos estudos de viabilidade inicialmente remetidos ao TCU foram alegadas fragilidades no que diz respeito a aspectos concorrenciais. Contudo, essas fragilidades foram supridas, conforme pode ser constatado do item 66 do Voto que fundamentou o Acórdão nº 2413/2015:

66. No exame do EVTEA inicialmente submetido a este Tribunal, foram constatadas fragilidades nos estudos concorrenciais que levaram à fixação de exigência para que novos elementos fossem incorporados às análises de distribuição de demanda e de interação **intra e interportos**. Todavia, em seguida, como registrado no voto que fundamentou o acórdão 1.555/2014-Plenário, **a SEP/PR apresentou informações que permitiram concluir pela suficiência e adequação dos estudos e pesquisas de concorrência**. (grifos nossos)

31. Nota-se, portanto, que os aspectos concorrenciais intra- e interportos foram contemplados no estudo de viabilidade em questão e no capítulo VIII.4. Cenário competitivo no Terminal PAR01.

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

32. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6º, §1º da Lei Federal n.º12.815, de 05 de junho de 2013.

33. 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.º12.815, 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.



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

34. 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.
35. 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.
36. 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.
37. 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.
38. 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.
39. 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.
40. 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 n.º 8.666/93). É o que se busca evitar no regime diferenciado de contratação (RDC).



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

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

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

$$VER_{\text{mês/ano}} = 325.185,37 * (1+i_{\text{mês/ano}})$$

Sendo:

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

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

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

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

45. 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.

46. Por fim, vale notar que o Acórdão 2.413/2015 TCU-Plenário entendeu que a metodologia em questão cumpriu os requisitos determinados pelo no



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

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.

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

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

48. Cabe informar que nos terminais de celulose, a operação é feita com guindastes de bordo dos navios sem influência direta do arrendatário. Assim, não foi estabelecido parâmetro de desempenho para PAR01.

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

49. Primeiramente, cumpre esclarecer que o PDZ vigente do Porto de Paranaguá corresponde à versão revisada em 2014 e aprovada pelo Conselho de Autoridade Portuária em 29.11.2014.

50. A área em questão corresponde à área 8 no PDZ vigente, designado à movimentação de carga geral de origem florestal. Sendo assim, afirma-se conformidade do estudo com os instrumentos de planejamento do setor portuário.

XIV. ALTERAÇÃO NA FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

51. As novas versões dos estudos apresentam alterações na forma de pagamento pela exploração dos arrendamentos, em relação às versões anteriores das minutas de edital e contrato.



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

52. Fundamentalmente, as alterações produzidas tiveram como resultado um maior compartilhamento dos riscos de demanda dos arrendatários com o Poder Concedente, na medida em que introduziu parcelas variáveis (R\$/t), em substituição a parte do valor anteriormente pago como parcelas fixas.

XIV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

53. Na última versão encaminhadas ao TCU das minutas dos terminais, o VPL total pré-pagamentos era convertido em parcelas fixas (R\$/mês), de forma a zerar o VPL no EVTE a uma taxa de desconto (custo de capital ponderado médio – WACC) de 7% a.a..

54. Nos casos dos terminais do Bloco 1 cujos critérios de julgamento eram a maior capacidade efetiva, o ágio estava associado à promessa de movimentação de carga que, caso não cumprida, gerava um complemento de aluguel.

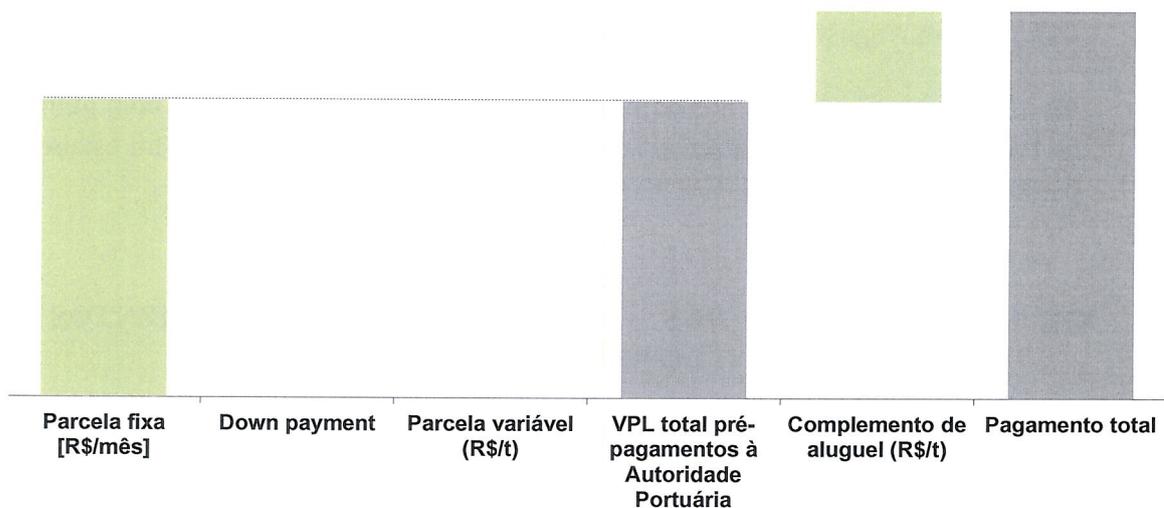


Figura 6: Pagamentos pela exploração do arrendamento - Versão anterior das minutas

55. Além da alteração nas novas versões dos estudos optou-se por considerar, como forma de pagamento pela exploração do terminal, parcelas variáveis e parcelas mensais fixas com valores pré-definidos no EVTE (modelo similar ao que vem sendo adotado para licitações de arrendamentos no setor portuário nos últimos anos, exceto pela parcela única adiantada, ou downpayment, não considerada).

56. Para definir os parâmetros calcula-se o VPL sem pagamentos ao Poder Concedente e, para zerar o mesmo, converte-se 30% do seu valor em parcelas mensais



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

fixas e 70% em parcelas variáveis. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital (na Fase 1 do Bloco 1 havia sido estabelecido um pagamento único adiantado), caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

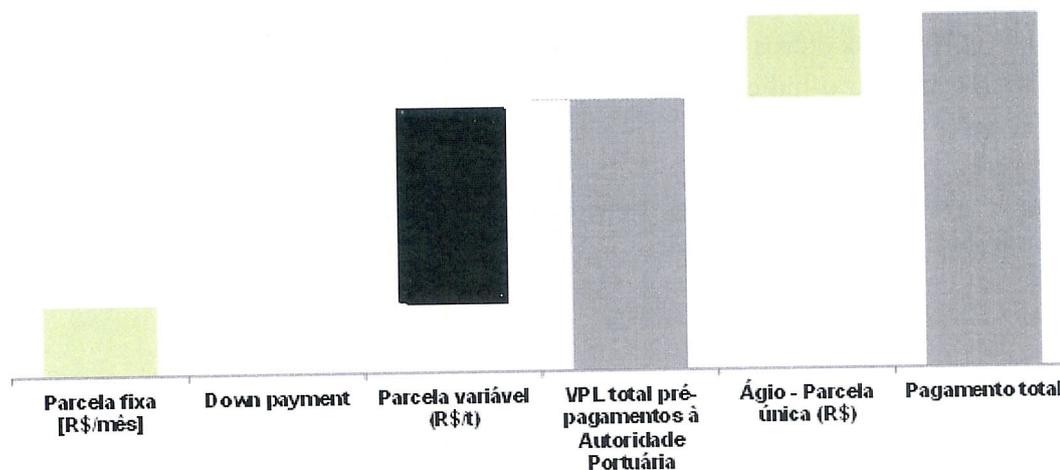


Figura 7: Pagamentos pela exploração do arrendamento - Versão nova das minutas (obs.: figura ilustrativa e fora de escala)

XIV.2. Terminais com Valor Presente Líquido negativo

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

58. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), o Poder Concedente receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital (na Fase 1 do Bloco 1 havia sido estabelecido um pagamento único adiantado), caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.



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

XV. ATUALIZAÇÕES NA NOVA VERSÃO DO ESTUDO

59. Em cumprimento ao Acórdão 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo PAR01 para a nova data base 06/2016 (a primeira versão tinha como data base 07/2013).
60. Todos os valores unitários do capex foram atualizados de 07/2013 a 06/2016 usando o Índice de Reajustamento de Obras Portuárias da Fundação Getúlio Vargas (FGV), conforme determinação TCU do Acórdão 3.661/2013.
61. Todos os outros valores unitários (opex, receita) foram utilizados de 07/2013 a 06/2016 usando o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 23,8%.
62. Além das atualizações monetárias, foram necessárias atualizações no projeto, conforme apresentadas a seguir:



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

- **Capex:**
 - Os ajustes no Capex se fizeram necessários em função do cenário alterado no porto de Paranaguá desde a elaboração do estudo antigo em 2013.
 - Não foi mais necessária a inclusão de obras na estrutura marítima, assim, foram retiradas do capex do projeto.
 - Como resultado disso, foi diminuído o período de obras de 3 para 2 anos.
 - Inclusão de um sistema combate incêndio, valor de R\$ 292.296 foi determinado no sistema de custos portuários da Antaq – SICPORT.
 - As alterações nos quantitativos podem ser comparadas nas duas tabelas a seguir:



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

Tabela 8: Capex projeto 2013

Item	Unidades de medida	Quantidade	Custo unitário, R\$	Total, R\$
Custo de Capital				
Dragagem e Aterramento				
Estrutura Marítima				
Pier/Cais sobre Estacas	m2	-	5.000	-
Plataforma de Alívio sobre Estacas	m2	18.750,00	3.600	67.500.000
Desenvolvimento de Terminal				
Demolição e Preparação de Site	Ha	3,30	600.000	1.980.000
Pavimentação Pesada	Ha	1,90	2.400.000	4.560.000
Pavimentação Leve	Ha	1,40	1.200.000	1.680.000
Ferrovía	m	1.950,00	1.800	3.510.000
Distribuição Elétrica e de Iluminação	Ha	3,30	800.000	2.640.000
Água e Esgoto	Ha	-	500.000	-
Cercamento & Segurança	LS	1,00	200.000	200.000
Edificações				
Cobertura de Armazém de Granéis, Incl. Empilhamento	m2	-	3.000	-
Silo - 10m x 45 m, Incl. Empilhamento e Recuperação	Each	-	1.200.000	-
Tanque de Armazenamento de Granéis - 3.000 m3	Each	-	3.000.000	-
Armazém	m2	19.250,00	2.400	46.200.000
Equipamentos principais				
Guindaste p/ Container Pds-Panamax	Each	-	17.000.000	-
Guindaste de Pórtico sobre Pneus	Each	-	3.600.000	-
Trator & Chassis de Campo	Each	20,00	300.000	6.000.000
Shiploader (esteira rolante)	Each	-	15.000.000	-
Torre fixa de Shiploader	Each	-	4.000.000	-
Estação de descarga de vagão	Each	-	5.000.000	-
Estação de descarga de caminhão	Each	-	5.000.000	-
Empilhadeira/Recuperadora	Each	-	15.000.000	-
Ponte rolante móvel, 25 tons, 35 metros	Each	8,00	700.000	5.600.000
Esteira de Granéis Sólidos (Incluindo Suporte & Galpão)	m	-	17.000	-
Torre de Transferência	Each	-	700.000	-
Linha de Dutos para Granéis Líquidos (Incluindo su	m	-	8.000	-
Empilhadeira de Container	Each	-	300.000	-
Descarregador Contínuo	Each	-	15.000.000	-
Equipamentos auxiliares para granéis líquidos				
Guindaste Móvel	Each	-	8.100.000	-
Scanner	LS	-	6.000.000	-
Empilhadeira	Each	12,00	436.000	5.232.000



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

Tabela 9: Capex projeto 2016

Item	Unidades de medida	Quantidade	Custo unitário, R\$	Total, R\$
Investimentos				
Dragagem e Aterramento				
Estrutura Marítima				
Pier/Cais sobre Estacas	- m2	-	5.944	-
Plataforma de Alívio sobre Estacas	- m2	-	2.140	-
Desenvolvimento de Terminal				
Demolição e Preparação de Site	- Ha	2,07	714.150	1.478.291
Pavimentação Pesada	- Ha	2,07	2.839.032	5.876.796
Pavimentação Leve	- Ha	-	1.419.516	-
Ferrovias	- m	1.580,00	1.968	3.110.170
Distribuição Elétrica e de Iluminação	- Ha	2,75	936.560	2.575.540
Água e Esgoto	- Ha	2,75	585.350	1.609.713
Cercamento & Segurança	- LS	-	226.522	-
Sistema Combate Incêndio	- Each	1,00	292.296	292.296
Edificações				
Cobertura de Armazém de Granéis, Incl. Empilhamento	- m2	-	3.323	-
Silo - 10m x 45 m, Incl. Empilhamento e Recuperação	- Each	-	1.329.156	-
Tanque de Armazenamento de Granéis - 3.000 m3	- Each	-	3.322.890	-
Armazém	- m2	27.530,00	2.658	73.183.329
Equipamentos principais				
Guindaste pf Container Pós-Panamax	- Each	-	21.343.840	-
Guindaste de Pórtico sobre Pneus	- Each	-	4.519.872	-
Trator & Chassis de Campo	- Each	1,00	376.656	376.656
Shiploader (esteira rolante)	- Each	-	18.832.800	-
Torre fixa de Shiploader	- Each	-	5.022.080	-
Estação de descarga de vagão	- Each	-	3.156.600	-
Estação de descarga de caminhão	- Each	-	4.283.121	-
Empilhadeira/Recuperadora	- Each	-	18.832.800	-
Ponte rolante móvel, 25 tons, 35 metros	- Each	1,00	624.553	624.553
Esteira de Granéis Sólidos (Incluindo Suporte & Galeria)	- m	-	21.344	-
Torre de Transferência (típico)	- Each	-	804.744	-
Linha de Dutos para Granéis Líquidos (Incluindo suporte)	- m	-	-	-
Empilhadeira de Container	- Each	-	376.656	-
Descarregador Contínuo	- Each	-	18.832.800	-
Equipamentos auxiliares para granéis líquidos	- LS	-	6.277.600	-
Guindaste Móvel	- Each	-	12.555.200	-
Scanner	- LS	-	3.227.280	-
Empilhadeira	- Each	11,00	239.754	2.637.293

- Opex:

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

- Demanda

- Em função da capacidade de output da fábrica em Ortigueira/PR e da previsão da parcela de exportação, foi redimensionado a



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

previsão de demanda para a exportação de celulose branqueada de fibra curta de 2 milhões de toneladas para 1 milhão de toneladas por ano.

- Outras Atualizações
 - Alteração do ISSQN de 5% para 3%, respeitando a taxa vigente no município de Paranaguá.
 - Alteração da área de arrendamento de aproximadamente 34.800 m² para 27.530 m².
 - O primeiro ano do arrendamento foi alterado de 2013 para 2017.

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

63. 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).

XVII. CONCLUSÃO

64. 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.

65. 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.


Daniel Maciel de Menezes Silva
Secretário de Políticas Portuárias, substituto



**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