



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica nº 19/2021/CPLA

Assunto: Encaminhamento da documentação pertinente ao arrendamento de área destinada à movimentação e armazenagem de granéis sólidos vegetais, especialmente cavaco de madeira, no Porto de Maceió-AL, denominada área MAC14, com vistas à análise da regularidade formal dos autos.

1. DA INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do processo licitatório de arrendamento portuário, em terminal dedicado à movimentação, armazenagem e distribuição de granéis sólidos vegetais, especialmente cavaco de madeira, no Porto de Maceió-AL, denominada área MAC14, para análise da regularidade formal dos autos.

1.2. A presente análise, pertinente às atividades da Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários (CPLA) concentrou-se na instrução processual com vistas à abertura do certame.

1.3. Ressalta-se que o trabalho desta Comissão não se adentrou no mérito e nem na essência do conteúdo dos estudos pertinentes ao EVTEA - Estudo de Viabilidade, Técnica, Econômico e Ambiental, pois entende que a questão foge a suas competências, conforme dispõe o art. 7º do Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011.

2. DA CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1. Por economia, aproveita-se aqui da contextualização presente na Nota Técnica 51 (SEI nº [1194624](#)) para ilustrar o rito que precedeu a audiência pública.

2.2. Após a submissão à audiência pública das minutas de edital e contrato e dos estudos, bem como a análise das contribuições, o processo foi encaminhado ao Poder Concedente para posterior envio ao Tribunal de Contas da União – TCU para análise.

2.3. A Corte de Contas dispensou a análise do procedimento de licitação nos termos do Despacho - TCU - Dispensa de Análise ([1339975](#)).

2.4. É o que cumpre relatar.

3. DA ELABORAÇÃO DE MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO

3.1. As minutas prévias do edital e de contrato foram analisadas pela Procuradoria Federal junto à ANTAQ e Consultoria Jurídica do MINFRA no Parecer Conjunto 01/2021/PFANTAQ/PGF/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU ([1334772](#)).

4. DOS PARÂMETROS DE LICITAÇÃO

4.1. Os parâmetros da licitação foram definidos em sua maioria pelo Poder Concedente, sendo o da garantia de proposta, o único definido pela Comissão de Licitação. A seguir serão apresentados os parâmetros seguidos de suas respectivas justificativas, conforme Nota Técnica nº 85/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA - Ato (SEI nº [1339892](#)).

4.2. A **Garantia de Execução** foi dispensada pelo poder concedente nos termos dos §31 a §38 do Ato Justificatório, vejamos:

31. No que se refere a justificativa para a exclusão da garantia de execução da Minuta de Contrato a ser assinado pelo poder concedente e a adjudicatária a ser selecionada no processo em questão passa-se a expor os motivos que sustentam tal opção.
32. Preliminarmente, é de relevo ressaltar que a garantia de execução deixou de ser cláusula essencial nos contratos de arrendamento após alteração da Lei nº 12.815/2013, promovida pela Lei nº 14.047/2020. Tal alteração oriunda do Congresso Nacional teve o condão de diminuir as obrigações dos contratos de arrendamento, não os igualando a um contrato de concessão de porto organizado, onde nesse manteve-se a obrigatoriedade da garantia de execução.
33. Com a alteração legislativa, a única remissão a garantias está calcada no artigo 56, § 3º, da Lei nº. 8.666, de 1993, vejamos:
- “Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004) II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) II - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94) § 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) § 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) § 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente. § 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.” (grifos nossos)
34. Com está cristalino no texto legal, a exigência de garantia contratual é uma faculdade da autoridade competente, neste caso, do poder concedente que define as diretrizes do procedimento licitatório.
35. Nessa mesma toada orienta o Tribunal de Contas da União[1] - TCU:
- “É facultado à Administração exigir prestação de garantia nas contratações de bens, obras e serviços, de modo a assegurar plena execução do contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público. Antes de estabelecer no edital exigência de garantia, deve a Administração, diante da complexidade do objeto, avaliar se realmente é necessária ou se servirá apenas para encarecer o objeto.” (grifos nossos).
36. Além de reafirmar o texto legal, o TCU vai além. A exigência de garantia contratual deve ser sopesada pela administração de tal sorte a não “encarecer o objeto”. No caso de licitações portuárias, a exigência de garantia contratual com certeza entra na memória de cálculo dos proponentes e diminui o apetite para um maior valor de outorga, podendo representar uma menor arrecadação com o certame[2].
37. Então levando em consideração que a principal obrigação do contrato de arrendamento é a realização de investimentos mínimos, uma variável objetiva para definirmos a necessidade ou não de garantia de execução está no montante do investimento a ser realizado.
38. No presente caso, o investimento mínimo a ser realizado está orçado em R\$ 41,8 milhões, valor bem baixo se comparado com o de outras licitações. Então, diante de todo o exposto e considerando o baixo risco de não execução dos investimentos mínimos opta o poder concedente por não exigir garantia de execução do futuro adjudicatário da área MAC14.

4.3. O valor global estimado do contrato é de **R\$ 248.913.951,31 (duzentos e quarenta e oito milhões, novecentos e treze mil novecentos e cinquenta e um reais e trinta e um centavos)** e os valores de arrendamento devidos pela licitante vencedora à administração do porto serão: **R\$ 51.028,10 (cinquenta e um mil vinte e oito reais e dez centavos)** por mês e **R\$ 1,66 (um real e sessenta e seis centavos)** por tonelada de qualquer carga movimentada.

4.4. Quanto ao **pagamento do valor de outorga**, foi estipulada entrada equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do total, devendo o valor restante ser pago em cinco parcelas anuais, conforme definido pelo Poder Concedente. Ainda sobre o parcelamento do pagamento do Valor da Outorga, salienta-se ser estratégia adotada como diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, visando atrair interessados diante do atual cenário econômico do país, uma vez que impacta favoravelmente na atratividade do empreendimento.

4.5. O critério de licitação escolhido pelo Poder Concedente, dentro dos elencados pelo Decreto 8.033/2013, foi o de **Maior Valor de Outorga**, com a justificativa elencada nos §39 a §46 do Ato Justificatório. O Poder Concedente ainda adotou para a licitação o **Regime Diferenciado de Contratação - RDC**, com realização de **leilão da modalidade presencial**, conforme motivação também apresentada no Ato Justificatório, dessa vez nos §103 a §121.

4.6. Já no tocante ao valor do **Capital Social Mínimo**, o Poder Concedente definiu este em 20% (vinte por cento) do CAPEX. Conforme orientação do Ato Justificatório (§142 a §150), a forma de valorar o Capital Social Mínimo é transitar entre 20% (vinte por cento) do Capex ou 12 (doze) meses do valor do aluguel no caso de inexistência de investimentos.

4.7. O percentual da **Garantia de Proposta** foi definido pela CPLA em 1% (um por cento) do Valor do Contrato, estando de acordo com a legislação de regência e não onerando excessivamente o procedimento licitatório - o que poderia resultar em diminuição de interesse - e por outro lado também não enseja valor insignificante - que poderia atrair interessados sem condições de arcar com o compromisso que o caso requer.

4.8. A seguir um quadro resumo com os principais parâmetros da licitação:

PARÂMETRO VALOR	VALOR
Área	32.938,46 m ²
Prazo	15 anos
Valor Global do Contrato	R\$ 248.913.951,31
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 51.028,10
Valor de Remuneração mensal variável	R\$ 1,66
Garantia de Proposta	R\$ 2.489.139,51
Capital Social Mínimo	R\$ 8.362.924,25
Gasto com estudo	R\$ 206.099,09
Gasto com Leilão	R\$ 280.542,31

5. REGULARIDADE PROCESSUAL

- **Aprovação do EVTEA pelo Poder Concedente**

5.1. A aprovação do estudo pelo Poder Concedente está consubstanciada no Despacho Decisório nº 76/2021/SNPTA (SEI nº [1339891](#)).

- **Origem dos estudos;**

5.2. Conforme apresentado na Nota Técnica 17 (SEI nº 1032070) o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA foi desenvolvido pela empresa Merco Shipping Marítima Ltda, contratada pela empresa Caetex Florestal S.A. O estudo então foi doado à Secretaria Nacional de Portos do Ministério da Infraestrutura, sendo então encaminhado à Empresa de Planejamento e Logística - EPL que, por sua vez, promoveu as ações necessárias, de modo que o EVTEA encaminhado represente a Política Pública voltada ao setor portuário. Em razão disto só haverá ressarcimento à EPL em função dos serviços prestados na atualização do estudo, no valor total de **R\$ 206.099,09** (duzentos e seis mil, noventa e nove reais e nove centavos), referenciado à data-base de junho de 2020.

5.3. Cabe destacar que a área em comento não fazia parte, até então, do rol de levantamento inicial do Programa de Arrendamentos Portuários - PAP, uma vez que o contrato anterior, o qual garantia

a operação da área, não era alcançado pelos parâmetros de seleção daquele Programa.

5.4. A EPL não emitiu Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, pois, conforme entendimento do Poder Concedente corroborado por esta Comissão, o projeto a ser efetivamente implantado será desenvolvido pelo licitante vencedor.

- **Ato Justificatório**

5.5. Considerando as recentes atualizações promovidas no estudo com vistas à republicação do edital, o Poder Concedente elaborou um novo Ato Justificatório, juntado aos autos sob o documento "NOTA TÉCNICA Nº 85/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA" (SEI nº [1339892](#)) que consolida as principais informações pertinentes ao certame em tela.

- **Audiência Pública**

5.6. A realização da Audiência Pública foi aprovada pelo Acórdão 276 (SEI nº [1211245](#)), sendo publicado no Diário Oficial da União - DOU de 22/12/2020, Seção 01, página 49 ([1215539](#)).

5.7. O Aviso de Audiência Pública 20 (SEI nº [1211250](#)), publicado no Diário Oficial da União - DOU de 22/12/2020, Seção 3, página 144 ([1215542](#)) estipulou o prazo de 28/12/2020 a 10/02/2021 para o recebimento das contribuições.

5.8. Já a Audiência Presencial, a ser procedida na modalidade virtual, foi marcada pela Deliberação-DG 2 (SEI nº [1222073](#)) e realizada no dia 08/02/2021.

5.9. As contribuições recebidas em Audiência Pública foram compiladas na Planilha de Contribuições - MAC14 - TCU - publico ([1262966](#)). A análise da CPLA foi realizada e consubstanciada na Nota Técnica 3 ([1262467](#)). As mesmas foram aprovadas pela Diretoria Colegiada, nos termos do Acórdão 94 ([1273523](#)).

- **Aprovação do Tribunal de Contas da União**

5.10. Conforme anteriormente apontado, o TCU dispensou a análise do presente procedimento de licitação nos termos do Despacho - TCU - Dispensa de Análise (SEI nº [1339975](#)).

- **Indicação de valores de eventuais indenizações a serem cobradas do proponente vencedor;**

5.11. Não foram apontados, nos documentos que constam dos autos, nenhum valor devido a título de indenização como condição prévia à celebração do contrato.

- **Escolha pela realização do leilão na B3**

5.12. A escolha pela utilização da bolsa de valores oficial do Brasil - B3 encontra-se registrada no processo de contratação da mesma pela ANTAQ ([50300.001604/2019-85](#)). Justificou assim à época a ANTAQ para a escolha da B3:

2. DA MOTIVAÇÃO E JUSTIFICATIVA

2.1 Com a mudança do marco regulatório portuário, inaugurada pela Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, e seguida pela publicação da Lei nº 12.815/2013 e do Decreto nº 8.033/2013, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ passou a ser a esfera responsável pela realização dos procedimentos licitatórios dos contratos de concessão e arrendamento, em conformidade com as diretrizes do poder concedente, conforme se depreende da leitura do §2º do art. 6º da Lei e do parágrafo único do art. 3º do Decreto regulamentador.

2.2 À vista disto, a ANTAQ e o Poder Concedente, *in casu*, a cargo do Ministério da Infraestrutura, dentro de um programa integrado de logística de âmbito interministerial, capitaneado pela Casa Civil da Presidência da República, passou a promover uma série de ações visando a concessão da exploração de infraestruturas públicas e prestação de serviços nos setores de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, impulsionaram os debates para as licitações das áreas e infraestruturas portuárias localizadas nos portos organizados brasileiros, organizadas em projetos do setor portuário, alguns dos quais estão previstos para serem leiloados no biênio 2019-2020.

2.3 A condução dos procedimentos licitatórios referentes às áreas supra compete à Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ - CPLA (instituída pela Portaria nº 420-ANTAQ, de 2018), que também atuará junto à futura contratada.

2.4 Porém, por se tratar de atividades complexas que demandam conhecimentos especializados para a sua realização, a ANTAQ, a exemplo de outras entidades do Governo Federal, entendeu por necessária a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de assessoria aos leilões de concessões e arrendamentos portuários.

2.5 Em contato com outras Agências Reguladoras, tais como a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, assim como da recente experiência desta ANTAQ, foi indicada a contratação da B3 S.A. – BRASIL, BOLSA, BALCÃO para esse serviço de assessoria, uma vez que seria a única empresa do mercado detentora da competência técnica para a execução dos trabalhos necessários.

2.6 A B3 S.A. – BRASIL, BOLSA, BALCÃO foi a responsável pela condução de procedimentos licitatórios realizados por esta ANTAQ e de outras Agências Reguladoras, notadamente ANTT, ANAC e ANEEL, fato de grande relevância para reforçar a expertise necessária para os trabalhos a serem realizados.

2.7 Diante dos fatos apresentados, a contratação deve ser justificada por inexigibilidade de licitação, conforme disposto no art. 25, II, da Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993. A propósito, no processo de contratação anterior, a Procuradoria Federal junto à ANTAQ manifestou no sentido de que "não há óbice, sob o ponto de vista jurídico, à contratação direta dos serviços de assessoria aos leilões de arrendamento de terminais portuários, por inexigibilidade de licitação, com base no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993" (Parecer nº 00019/2018/NLC/PFANTAQ/PGF/AGU - SEI [0445748](#)).

- **Opção pela constituição de SPE;**

5.13. No caso, como não houve determinação do Poder Concedente em sentido contrário, será adotado o previsto na Resolução Normativa nº 29-ANTAQ, ou seja, será exigido do futuro licitante vencedor a constituição de SPE como condição prévia à celebração do contrato, ou alternativamente poderá constituir unidade operacional ou de negócios, quer como filial, sucursal ou assemelhada, procedendo com sistema de escrituração descentralizada, contendo registros contábeis que permitam a identificação das transações de cada uma dessas unidades, na forma e no grau de detalhamento previsto no art. 3º da Resolução Normativa nº 28/2019 da ANTAQ, nas Normas Brasileiras de Contabilidade ITG 2000, aprovadas pela Resolução nº 1330/2011 do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, em especial em seus itens 20 a 25, ou nas normas contábeis que as sucederem.

- **Consultas à Autoridade Aduaneira e ao Poder Público Municipal;**

5.14. Em atendimento ao art. 14 da Lei nº 12.815/2013, a Antaq consultou a Autoridade Aduaneira e o Poder Público Municipal, nos termos dos seguintes ofícios:

- a) Consulta à Autoridade Aduaneira – Ofício DG 464 (SEI nº [1195540](#)); e
- b) Consulta ao Poder Público Municipal – Ofício DG 465 (SEI nº [1195549](#)).

5.15. A autoridade aduaneira respondeu o ofício por intermédio do Ofício N°003/2021-GAB/IRF/MAC ([1233812](#)) com o Anexo Ofício N°003/2021-GAB/IRF/MAC ([1233814](#)). Não há resposta da Prefeitura de Maceió.

- **Consulta sobre eventuais ações judiciais relativas à área junto à Autoridade Portuária;**

5.16. A referida consulta foi realizada nos termos do Ofício 17 ([1194597](#)). O ofício foi respondido no Despacho APMc - resposta ao Ofício nº 17/2020/CPLA ([1340841](#)).

- **Obtenção do termo de referência ambiental;**

5.17. Os autos foram carreados à Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade - SDS que oficiou o órgão ambiental competente nos termos do Ofício 30 ([1190408](#)).

5.18. A CPLA irá solicitar atualização à SDS sobre a obtenção do Termo de Referência.

- **Das limitações à participação no Leilão**

5.19. Não haverá restrição para que empresas possuidoras de participação de mercado atendam ao certame, uma vez que não se tem conhecimento, no mercado relevante, de empresa detentora de concentração suficiente para que, aumentando sua quota de mercado, constitua possível dano à concorrência.

- **Adequação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ**

5.20. Sobre a adequação ao PDZ do referido porto, o Poder Concedente em breve publicará o novo PDZ do porto de Maceió adequando-o ao projeto em tela.

- **Recomendações do Parecer Jurídico n. 00082/2020/NCA/PFANTAQ/PGF/AGU (1207176).**

5.21. Com relação ao Parecer anterior da área Jurídica, é entendimento de que foram atendidas todas as recomendações elencadas, entretanto, entende-se oportuno ressaltar o a recomendação sobre o PDZ. Conforme apontado acima o poder concedente irá publicar novo PDZ do porto de Maceió.

6. DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. Ante o todo o exposto, com base nas análises empreendidas e pela documentação acostada aos autos, concluímos pela regularidade formal do processo.

6.2. Assim, considerando a relevância que os projetos de arrendamentos portuários têm para o desenvolvimento do País, encaminhamos os autos à PFA, solicitando verificar a possibilidade da análise destes em regime de **urgência**.

BRUNO DE OLIVEIRA PINHEIRO

Presidente da CPLA



Documento assinado eletronicamente por **Bruno de Oliveira Pinheiro, Presidente da CPLA**, em 30/05/2021, às 23:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **1339955** e o código CRC **BBF49B54**.