

Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

Nota Informativa nº 00/2016/SPP/SEP/PR

Brasília, 21 de março de 2016.

Assunto: **Justificativas para a modelagem do Terminal de Passageiros de Salvador/BA**

## I. OBJETO

1. A presente Nota tem por objetivo compilar as informações e justificativas para a modelagem adotada no Terminal de Passageiros do Porto de Salvador/BA. Essa modelagem espelha uma série de diretrizes de Políticas Públicas, as quais serão apresentadas ao longo deste documento.

## II. INTRODUÇÃO

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

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

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

*As políticas públicas são traçadas diretamente pelo governante e sua equipe (Ministros de Estado, Secretários, etc.), sempre em*

①



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

*observância às orientações emanadas pelo governante.*<sup>1</sup> (grifo não constante do original)

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*:

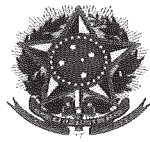
*Os portos brasileiros são responsáveis por 95% (noventa e cinco por cento) do fluxo de comércio exterior do país, o que demonstra a importância estratégica do setor. Para fazer frente às necessidades ensejadas pela expansão da economia brasileira, com ganhos de eficiência, propõe-se modelo baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo 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).*

<sup>1</sup> 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.



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

(...)

*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.*

*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

①



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

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.<sup>2</sup>

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. Nesse sentido, para atender a demanda da Copa do Mundo de 2014, foram construídos quatro novos Terminais Marítimos de Passageiros - TMP.

8. No TMP de Recife/PE foram investidos R\$ 28,1 milhões, com a adaptação do Armazém 7, a construção do Anexo “Sala Pernambuco” e a pavimentação/urbanização para implantação do estacionamento da área portuária. No TMP de Fortaleza/CE foram investidos R\$ 224 milhões, com a construção do cais para um Berço de Múltiplo Uso, a pavimentação/urbanização de via interna, estacionamento, pátio de contêineres e terminal de carga. No TMP de Natal/RN foram investidos R\$ 79,8 milhões, com a adaptação do antigo armazém frigorífico, a construção do TMP, a ampliação do cais do Berço 1 de 209 metros pra 236 metros, a recuperação do cais, retroárea e delfim de amarração.

9. No mesmo contexto, a Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA) e o Governo Federal iniciaram a construção do novo Terminal Marítimo de Passageiros e Receptivo Turístico do Porto de Salvador – BA. Localizado na extremidade sudoeste do porto, o terminal foi implantado onde previamente existiam dois armazéns, que foram retirados para a construção.

10. A obra teve início em abril de 2012 e foi finalizada em fevereiro de 2015. Os recursos para a construção do Terminal Marítimo de Passageiros - TMP foram oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no valor de R\$ 40,7 milhões. Os investimentos por conta do futuro arrendatário do TMP foram estimados em R\$ 7 milhões, contemplando apenas investimentos em equipamentos para garantir a operacionalidade do terminal.

### III.O TERMINAL

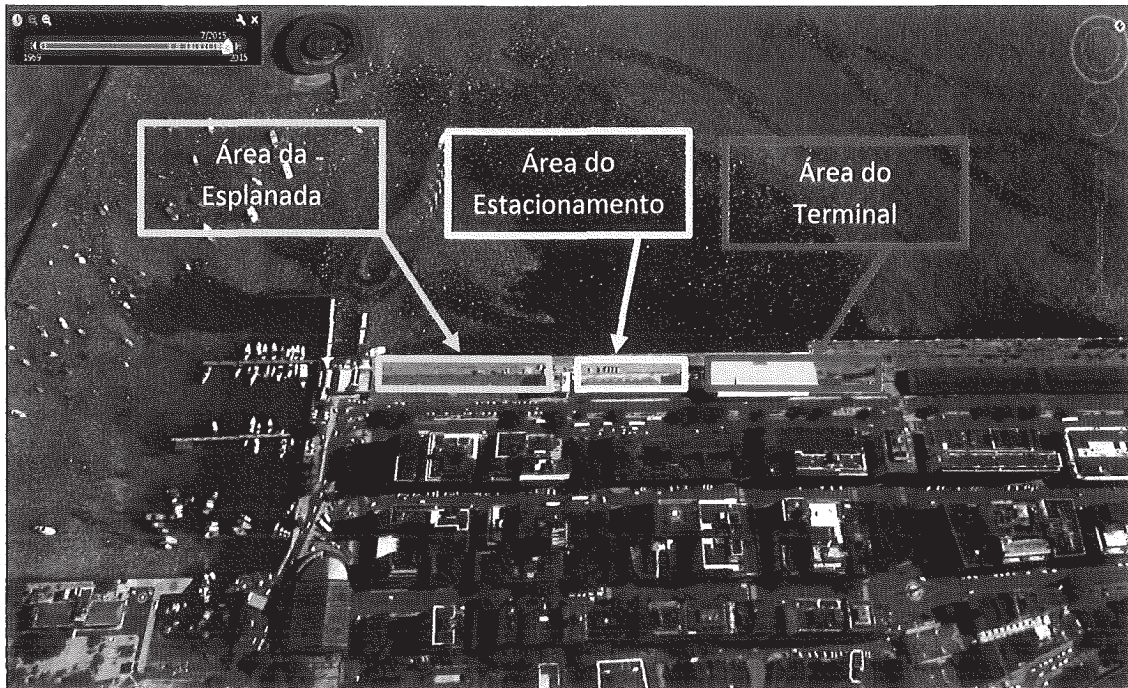
11. O terminal (prédio) abrange uma área construída de 7.678,92 m<sup>2</sup>, dividida em 3 pavimentos, e abrigará atividades referentes ao transbordo de passageiros (embarque e desembarque, despacho e recebimento de bagagens, controle de migração, operações alfandegárias, check-in, serviços de restaurantes e lojas de conveniência, entre outros).

---

<sup>2</sup> Há uma quarta vertente prevista, a concessão de portos públicos.



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias



12. A faixa de cais possui aproximadamente 384 metros de comprimento, o que comporta, a depender do navio, uma única atracação por vez. Em caso de dois ou mais navios de turismo que pretendam atracar em mesmo horário, a faixa de cais pública contígua ao terminal deverá ser utilizada. Atenta-se que navios de passageiro têm prioridade de atracação com relação aos navios de carga. A seguir a imagem do terminal construído.



13. Os custos do terminal foram divididos em Mão de Obra, Custos Operacionais e Custos Administrativos. No horizonte do contrato (25 anos), estima-se que o arrendatário terá um Custo Total de 229,4 milhões. P



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

14. Neste custo está embutido o pagamento de outorga para a autoridade portuária num valor global de 33,1 milhões ao longo dos 25 anos do contrato. (Valor de outorga por ano é de R\$ 1,3 milhões com pagamentos mensais de R\$ 110 mil.)

15. As receitas do terminal são derivadas da movimentação de passageiros (embarque/desembarque e trânsito) e de receitas complementares através de aluguel de espaço de curto e longo período e cobrança do estacionamento. No horizonte do contrato (25 anos), estima-se que o arrendatário terá uma Receita Total de 289 milhões.

#### **IV. ESTUDO DE VIABILIDADE**

16. A primeira versão do Estudo de Viabilidade foi concluído em março de 2013, o que, em princípio, deixa o estudo defasado, principalmente se consideradas as mudanças no setor de cruzeiros marítimos neste prazo. Assim, foi determinado nesta Secretaria, que o estudo deveria ser atualizado. Portanto, as seguintes alterações foram feitas pela área técnica do Departamento de Outorgas Portuárias:

##### **a) Movimentação de Passageiros**

a.1) A previsão da demanda foi revisada, usando o histórico de atracções e passageiros dos últimos 3 anos da Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA e a lista de atracções da temporada que começou em novembro de 2015. Para determinar o ano base do EVTEA (que foi o ano 2016), foi usado o número de capacidade total dos navios programados para a temporada 2015/2016 (169.784) multiplicado por uma taxa de ocupação de 95%, multiplicado pela taxa de crescimento originalmente adaptada no estudo elaborado pela empresa de consultoria, autora da primeira versão do estudo, de 1,28% ao ano.

a.2) Dessa forma, a estimativa para o ano base do estudo mudou para 163.359 passageiros. No cenário intermediário, esta taxa de crescimento foi mantida ao longo dos 25 anos do arrendamento.

a.3) Depois da análise das últimas 3 temporadas, foi também alterada a taxa de desembarque/embarque versus trânsito de passageiros. O EVTEA previu taxas de 11,8% e 88,2% de embarque/desembarque e trânsito respectivamente. Estas taxas foram alteradas para 10% e 90% conforme a lista de atracções da CODEBA do exercício de 2015.

##### **b) Receitas**

b.1) Foram mantidas as tarifas-teto da movimentação de passageiros do EVTEA de R\$87 para embarque/desembarque e R\$54 para passageiros em trânsito. Para as receitas complementares foram realizados os seguintes ajustes:



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

b.1.1) Foram mantidos os preços do m<sup>2</sup> para o aluguel de espaço – longo período, apenas atualizados pelo IGP-M de março de 2013 a agosto de 2015 em 14,53% (fonte: Banco Central).

b.1.2) Foi mudado o parâmetro de aluguel de espaço – curto prazo (eventos) de cobrança por m<sup>2</sup> para cobrança por número de pessoas do evento conforme feito nos estudos dos TMPs de Fortaleza e Natal (cujos estudos originais estavam mais atualizados).

b.1.3) Foi incluída a receita do uso do estacionamento do terminal pelo arrendatário depois de reunião com o Diretor-Presidente da CODEBA, que aventou essa possibilidade. Conforme o As Built da planta de situação da empresa Chroma Construções Ltda, a área oferece a possibilidade de parada temporária para 10 ônibus.

**c) Custos**

c.1) Geral

c.1.1) Todos os Custos, Mão de Obra, Custos Operacionais e Custos Administrativos, foram atualizados de março de 2013 a agosto de 2015, usando o índice IGP-M, em 14,53% (fonte: Banco Central).

c.2) Mão de Obra

c.2.1) Foi usada uma nova modelagem para reformular os custos com Mão de Obra. Usando uma metodologia já implementada nos estudos de Natal e Fortaleza (mais atualizados), optou-se por diminuir o número de funcionários fixos e terceirizar o atendimento aos navios.

c.2.2.) Devido ao baixo número de dias de atracções (apenas 50 dias na temporada 2015/16), foram cortados todos os temporários, contratados originalmente por um período de 180 dias com altos custos de encargos e benefícios. Também foi reduzido o número de funcionários fixos de 97 para 59.

c.2.3) O maior corte foi na área de limpeza, considerando o número de funcionários com 67 (44 fixos e 23 temporários) alto demais. Na nova modelagem foram considerados apenas 15 funcionários fixos.

c.2.4) Vale ressaltar que, no entendimento desta área técnica, estes cortes não prejudicam a operacionalidade do terminal.

c.3) Custos Operacionais

c.3.1) Foi incluído o Custo Ambiental do Terminal, pois foi o único dos 4 terminais construídos para a Copa do Mundo sem este custo. Foi determinado um valor



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

de R\$95.000 ao ano (aplicando-se uma média dos custos ambientais dos terminais de Recife, Natal e Fortaleza).

c.3.2) Foi incluído o Custo de Mão de Obra terceirizada devido às mudanças na modelagem dos custos com Mão de Obra. Foi determinado um valor de R\$315.000 a.a. (70 dias vezes 30 funcionários vezes R\$150 por funcionário).

**d) Investimentos**

d.1) Todos os investimentos foram atualizados de março de 2013 a agosto de 2015, usando o índice IGP-M, em 14,53% (fonte: Banco Central).

**e) Impostos**

e.1) Foram aplicados na modelagem os Créditos PIS/COFINS considerando os seguintes itens como geradores de crédito: Aluguel de Equipamentos e Veículos, Fretes, Energia Elétrica, Depreciação e Aluguel para a CODEBA, de acordo com o art. 3º da Lei 10.637/2002 e 10.833/2003.

**f) Fluxo de Caixa**

f.1) Foi alterado o WACC que desconta o Fluxo de Caixa de 8,84% para 10% conforme Nota Técnica 003/2015/STN/SEAE/MF de 13 de julho de 2015.

**g) Valor do Arrendamento**

g.1) A outorga que o arrendatário deverá pagar para a CODEBA mudou de R\$1.464.571,92 por ano para R\$1.325.328 por ano, em função das alterações realizadas, ou seja, o pagamento mensal se altera de R\$122.047,66 para R\$110.443,98.

**h) Contrato**

h.1) Conforme as recomendações da Receita Federal e do gerente da Gerência dos Portos Organizados (GPO) da ANTAQ, foi substituída a Taxa SELIC mais 2% pelo WACC do setor portuário vigente no início do período do desequilíbrio do contrato para **reequilibrar o contrato**.

**j) Documentos Jurídicos**

j.1) Além da substituição da Taxa SELIC mais 2% e da atualização dos valores, foram feitas as seguintes alterações nos documentos jurídicos:

j.1.1) No Edital – O critério da licitação foi alterado para maior Valor de Outorga. A Proponente deverá indicar, na sua Proposta pelo Arrendamento, o Valor da Outorga em Reais a ser pago à Administração do Porto, de imediato, com, no máximo, 2

①





Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

(duas) casas decimais, sendo vedada a apresentação de montante inferior a R\$ 1,00 (um real); e

j.1.2) No Contrato - A Arrendatária deverá pagar mensalmente à Administração do Porto a importância de R\$110.443,98.

**k) Relatório do EVTEA**

k.1) Alterou/atualizou-se o relatório originalmente elaborado pela consultora original para ficar compatível com a nova planilha em Excel e os documentos jurídicos.

**l) Cenários Pessimista e Otimista**

l.1) Incluiu-se os cenários pessimista e otimista no processo, pois o estudo inicial apresentou apenas o cenário realista. As seguintes premissas foram utilizadas:

l.1.1) Cenário Pessimista: O cenário pessimista prevê uma continuação do decréscimo no setor de 5% ao ano até a temporada 2018/19 antes de começar a crescer de novo, aplicando a taxa originalmente estipulada de 1,28% ao ano.

l.1.2) Cenário Otimista: O cenário otimista prevê a inclusão de uma nova rota pelo nordeste, como está sendo discutida com a Abremar, com a capacidade de 35.000 passageiros por temporada a partir da temporada 2018/19, além de aplicar a taxa de crescimento originalmente projetado de 1,28% ao ano.

**m) Área do Terminal**

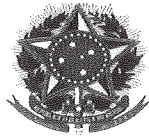
m.1) Alinhou-se todos os documentos com o As Built da planta de situação da empresa Chroma Construções Ltda., disponibilizado pela Codeba no dia 21 de setembro de 2015 (em anexo).

**V. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A LICITAÇÃO**

17. O EVTE originalmente entregue à SEP/PR foi analisado pela área técnica da Agência Reguladora, que realizou ajustes para melhor atender aos ditames do novo marco regulatório vigente e ao interesse público. Além disso, foram elaborados os instrumentos licitatórios (edital e contrato) com base na nova modelagem.

18. Após análise favorável das áreas técnica e jurídica, a Diretoria Colegiada da ANTAQ referendou, por meio da Resolução nº 3055-ANTAQ, de 13/09/2013, os estudos e minutas jurídicas relativas à proposta de arrendamento do Terminal Marítimo de Passageiros no Porto de Salvador. Na mesma oportunidade, sugeriu à SEP/PR que o arrendamento em tela fosse incluído no Bloco 2 (que abrange os procedimentos

2



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

licitatórios dos arrendamentos das instalações portuárias sob administração da CODEBA) do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal.

19. Foram realizadas a consulta pública e a audiência pública presencial no auditório Afrísio Vieira Lima, da Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA, no dia 10 de dezembro de 2014.

20. Em 29/05/2015, a ANTAQ devolveu os autos à Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, por meio do Ofício nº 400/2015-SGE e na sua 382ª Reunião Ordinária, a Diretoria da Agência aprovou a possibilidade de aprovação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA do TMP do Porto de Salvador.

21. Feitas as alterações necessárias em razão do transcurso do tempo, a Secretária de Portos enviou, em setembro de 2015, o EVTE atualizado para o Tribunal de Contas da União – TCU (Aviso nº49/2015/SEP/PR).

22. Após análise da documentação, a Egrégia Corte de Contas proferiu acórdão (nº 202/2016 – TCU – Plenário) do qual se extrai o seguinte trecho:

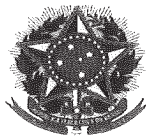
1.6.1 informar a Secretaria de Portos da Presidência da República que dentro do escopo adotado para o exame do 1º estágio do acompanhamento da licitação referente ao arrendamento do Terminal de Passageiros de Salvador, que se aprofundou na análise de dados referentes às estimativas de demanda e de receita do empreendimento, nos termos do art. 7º, inciso I, da IN-TCU 27/1998, **não se observou nenhuma irregularidade ou não-conformidade que justificasse a paralisação do processo licitatório;** (grifo nosso)

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

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

24. 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



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

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

25. 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.

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

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

28. Em determinadas situações, os critérios sugeridos pela Lei 12.815/13 não se apresentam como os mais adequados para produzir leilões eficientes. A inserção do critério de maior valor de outorga como uma das possibilidades legais traz mais flexibilidade ao Poder Público para modelar as licitações do Setor Portuário, cujos mercados são bastante diversos (granéis, contêineres, carga geral; monopolistas, oligopolistas; verticalizados ou não; etc.).

29. Destaca-se que o uso do critério de maior valor de outorga é interessante por possibilitar angariar-se recursos para investimentos diretos para o setor. Isso pode ser constatado sobretudo no presente caso, em que os valores obtidos na licitação com os lances poderão ser revertidos em investimentos na estrutura do próprio porto, concorrendo para o ganho de eficiência e redução dos custos logísticos.

30. Ademais, o fato do critério de maior valor de outorga já ter sido utilizado em grande parte das licitações do setor portuário facilita identificar eventuais falhas que poderiam ensejar judicialização do certame licitatório ou, até mesmo, possíveis problemas que resultariam em pedidos de reequilíbrios contratuais por parte do futuro arrendatário em desfavor do poder público.

31. Em suma, a possibilidade de adoção do critério de maior valor de outorga permite ampla liberdade para a proposição de modelagem adequada às especificidades de cada arrendamento. Isso é importante pois a adoção de critérios de licitação inadequados pode produzir resultados ineficientes do ponto de vista alocativo, gerando leilões dos quais não resulta a melhor destinação possível para os escassos ativos portuários. Em situações

②



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

como estas, não há forma mais eficiente de se realizar a escolha do melhor operador para um determinado ativo público que adjudicar àquele que se dispõe a pagar mais pelo ativo.

**VI.1. Experiências conhecidas em outros países e no Brasil em leilões de terminais portuários e mesmo em outros setores de infraestrutura no Brasil.**

32. O maior valor de outorga é um critério de julgamento de licitação muito costumeiramente utilizado na maioria dos países (desenvolvidos e em desenvolvimento), o que traz maior atratividade para investidores por ser de conhecimento pleno do mercado. Ademais, o critério em questão tem ampla aplicação nos setores aeroportuário, rodoviário (leilões anteriores a 2013) e no setor de energia (petróleo).

**VII. JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DE TARIFA-TETO**

33. Segundo Justen Filho (2003), o modelo tarifário precisa refletir o nível de concorrência no mercado. Se houver concorrência (ausência de exclusividade), a tendência será que as tarifas sejam fixadas segundo os mecanismos do mercado. Quando, porém, existir monopólio, o único agente econômico ou o Estado assume a competência para disciplinar o preço.

34. No caso dos novos Terminais Marítimos de Passageiros, ficou claro, pelo interesse manifestado dos agentes econômicos, que se trata de uma situação monopolística, geralmente com apenas um interessado nos terminais. Neste caso, cabe ao Poder Concedente fixar uma tarifa-teto, para evitar a fixação de tarifas abusivas.

35. No caso dos terminais em Salvador, Recife, Fortaleza e Natal, foram fixadas as seguintes tarifas-teto: Taxa de embarque/desembarque: R\$ 87,00; taxa de trânsito: R\$ 54,00.

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

36. A modalidade de licitação adotada para esse arrendamento portuário foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6º, §1º da Lei Federal n.º12.815, de 05 de junho de 2013.

37. 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.

38. 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

①



Secretaria de Portos  
Secretaria de Políticas Portuárias

certame e a maior vantajosidade das ofertas pelo arrendamento das instalações portuárias licitadas.

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

## IX. CONCLUSÃO

43. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do Terminal de Passageiros de Salvador 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.

44. Todos os aspectos legais foram rigorosamente observados, tendo havido acompanhamento por parte do TCU referente a todo o procedimento licitatório que antecede a publicação do edital.

  
ROSSANO REOLON  
Diretor

  
LUIZ FERNANDO GARCIA DA SILVA  
Secretário de Políticas Portuárias, Substituto