

Uso exclusivo – divulgação proibida



Aspectos da Operação e da Avaliação de Empreendimentos Portuários

MÓDULO 2 – MODELOS DE EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA E ASPECTOS REGULATÓRIOS

Aulas 9 e 10: Modelos de exploração portuária e marco regulatório dos portos no Brasil

Para imprimir em branco e preto, por favor, selecione escala de cinza na opção “Arquivo/Imprimir”



Estrutura de tópicos e aulas do Curso

Módulos

DINÂMICA DAS INDÚSTRIAS DE NAVEGAÇÃO E PORTOS

Conteúdo

Portos se prestam a atender navios e realizar a transferência modal da carga. É preciso conhecer os requisitos deste navios e a dinâmica do mercado em que eles operam

MODELOS DE EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA E ASPECTOS REGULATÓRIOS

Portos, em geral, prestam serviços de utilidade pública e exigem uma regulação especial que pode acontecer sobre diferentes modelos. Entender a lógica adotada no Brasil e o contexto que a orientou é importante para entender a norma

ANÁLISE TÉCNICA DE TERMINAIS ESPECIALIZADOS

O que difere os terminais de diferentes tipos de carga e o que se deve ter em mente na concepção de cada um deles

ANÁLISE FINANCEIRA E ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS PORTUÁRIOS

A participação da iniciativa privada na operação portuária depende da rentabilidade do negócio. Entender os drivers de receita, custo, balanço e financiamento é fundamental para a decisão do negócio

*ctos da Operação de Portos e Terminais de Carga, 2010, pode ser
como fonte de referência. Os dados aqui apresentados são
ilustrativos, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade se utilizado como material de apoio à
uma apresentação em sala de aula.*

Divisão de conteúdo das próximas duas aulas

Conceitos básicos de serviços públicos e modelos de exploração portuária

- Evolução do Estado na prestação de serviços públicos
- Aspectos jurídicos e econômicos da prestação de serviços públicos
- Visão geral do modelo de exploração portuária:
 - Contextualização do setor portuário do ponto de vista regulatório
 - Tipos de instalações portuárias existentes
 - Modos de participação privada na atividade portuária

Aula de hoje

Panorama institucional do setor portuário brasileiro

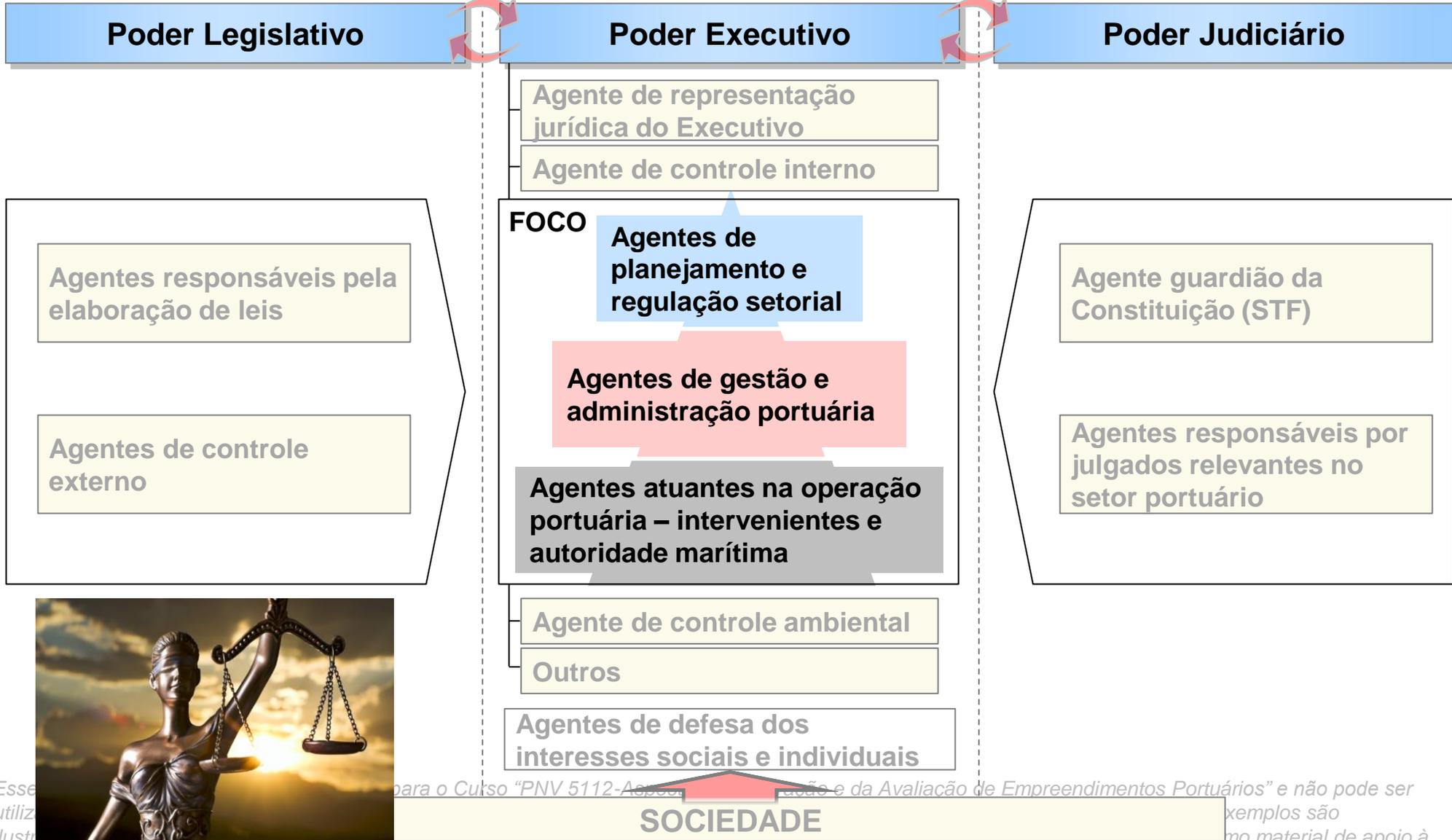
- Evolução do marco regulatório e da estrutura organizacional do setor portuário brasileiro
- Análise crítica do panorama institucional do setor portuário e hidroviário

Estrutura da aula de hoje

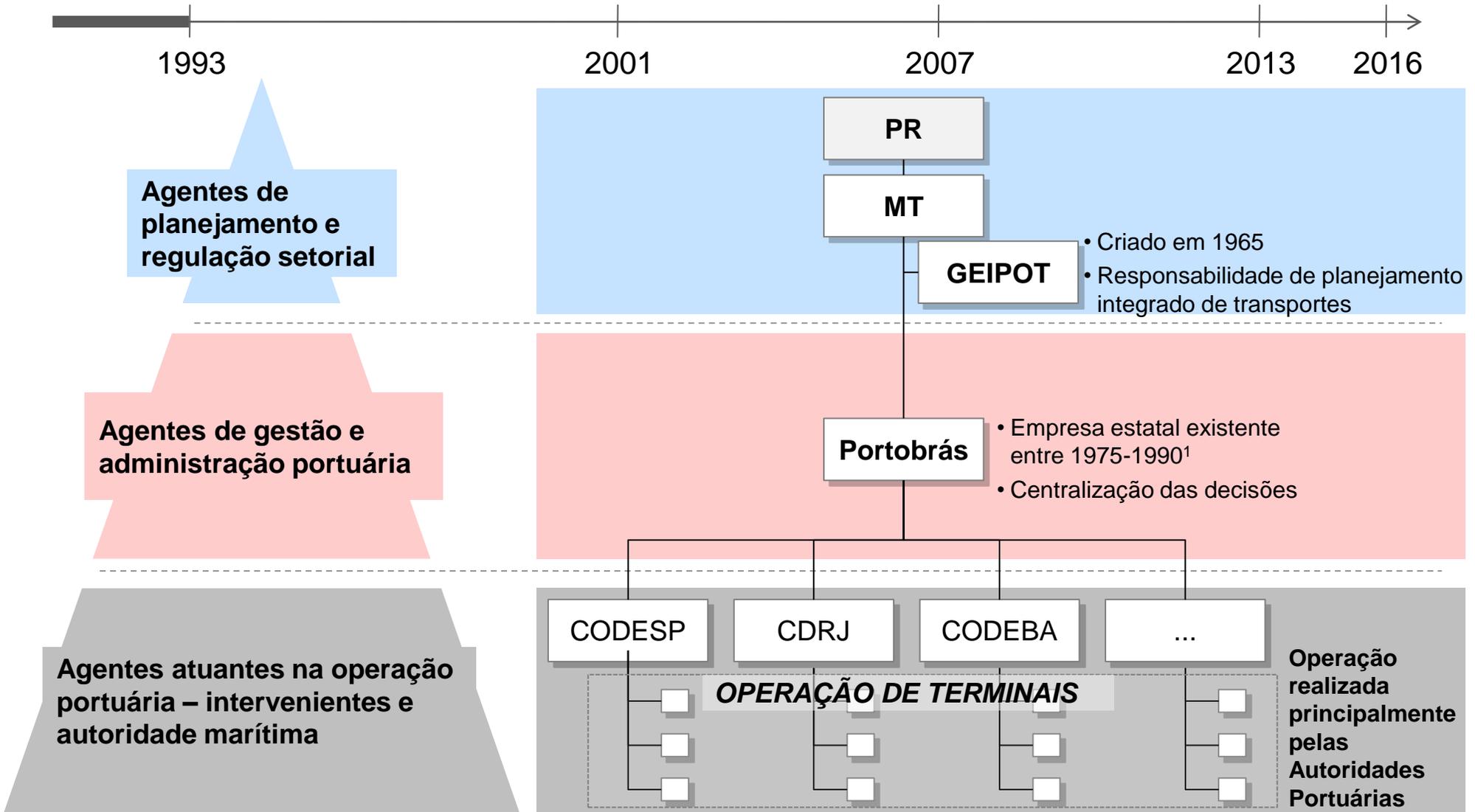
Evolução do marco regulatório e da estrutura organizacional do setor portuário brasileiro

Análise crítica do panorama institucional do setor portuário e hidroviário

Em relação à estrutura organizacional do setor portuário, há agentes atuantes nas três esferas de poder, segundo suas responsabilidades constitucionais e legais



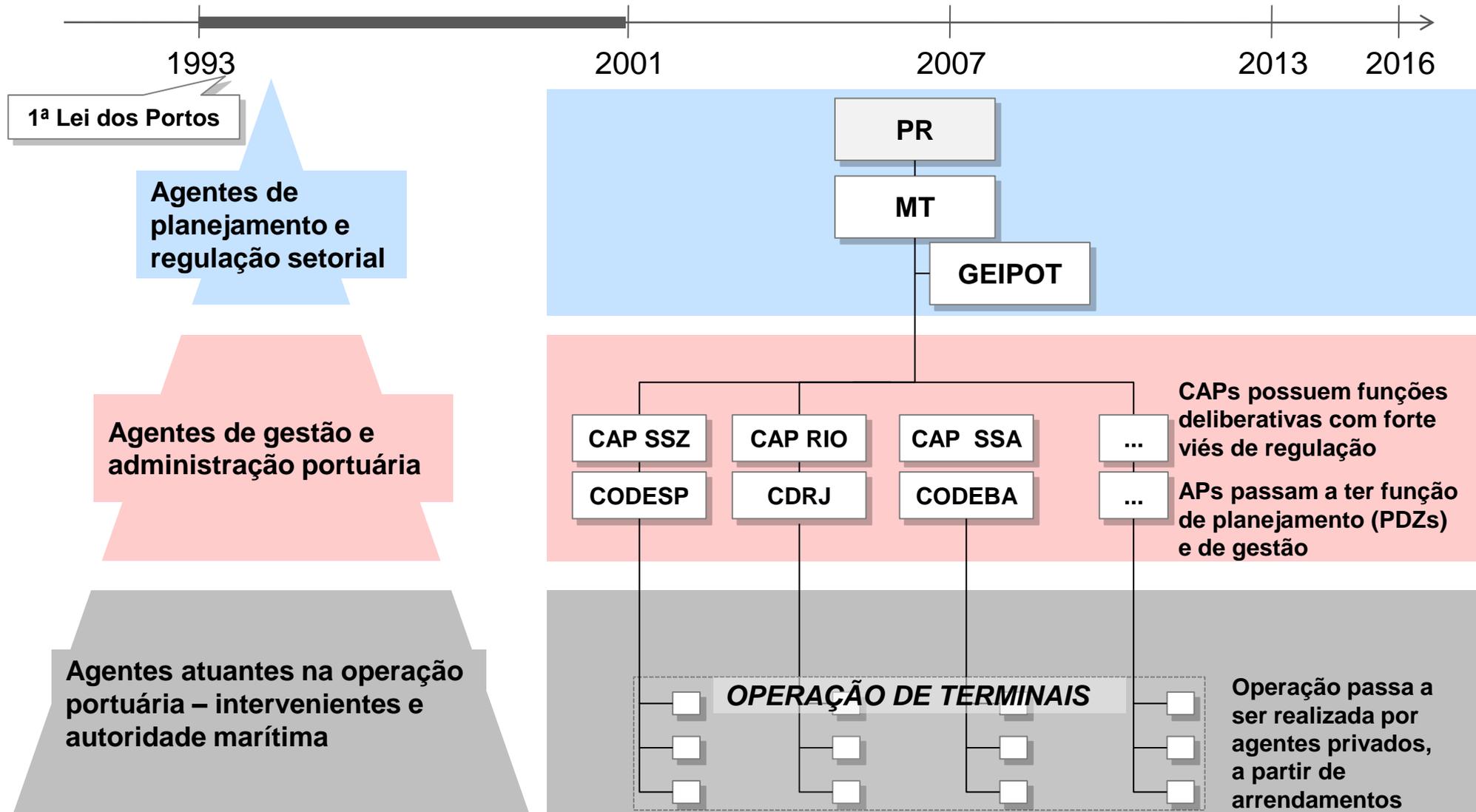
Até 1993, as responsabilidades do setor portuário eram centralizadas na Portobras



Agentes atuantes na operação portuária – intervenientes e autoridade marítima A Portobras foi criada em 29 de dezembro de 1975, ao passo que o [Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis](#) (DPVN), [autarquia](#) vinculada ao [Ministério dos Transportes](#) era extinto. A empresa foi criada com o objetivo de dinamizar a gestão portuária na época.^{[1][2]} Contudo, a empresa começou a ser abandonada no fim dos anos 1980, diante da crise no Estado brasileiro, fortemente endividado.^[3] Em 12 de abril de 1990, a dissolução da Portobras foi autorizada por lei^[4], sendo efetivada por meio de Decreto datado de 15 de março do mesmo ano^[5].

Esse material foi produzido exclusivamente para o Curso “PNV 5112-Aspectos da Operação e da Avaliação de Empreendimentos Portuários” e não pode ser utilizado em outro contexto, tampouco distribuído. Não deve ser utilizado como fonte de informação em nenhuma hipótese já que seus exemplos são ilustrativos, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade se utilizado como material de apoio à uma apresentação em sala de aula.

A Lei 8.630/1993 descentralizou a responsabilidade dos portos às APs, e agentes privados passaram a realizar a operação



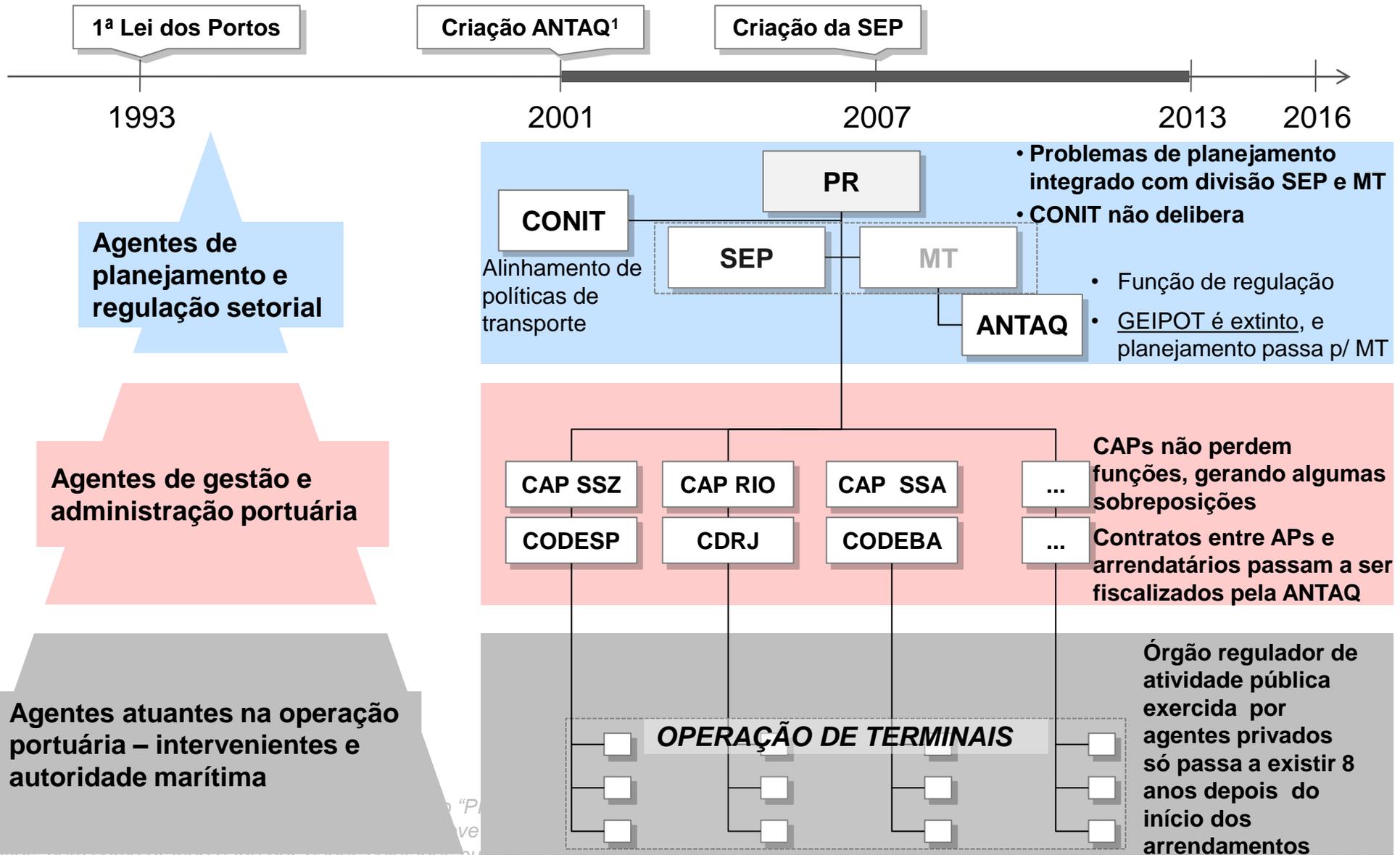
FORMAÇÃO DO CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA ATUAL

I - do Poder Público, sendo: a) quatro representantes da União, dentre os quais será escolhido o presidente do conselho; b) um representante da autoridade marítima; c) um representante da administração do porto; d) um representante do Estado; e e) um representante dos Municípios

II - da classe empresarial, sendo: a) dois representantes dos titulares de arrendamentos; b) um representante dos operadores portuários; e

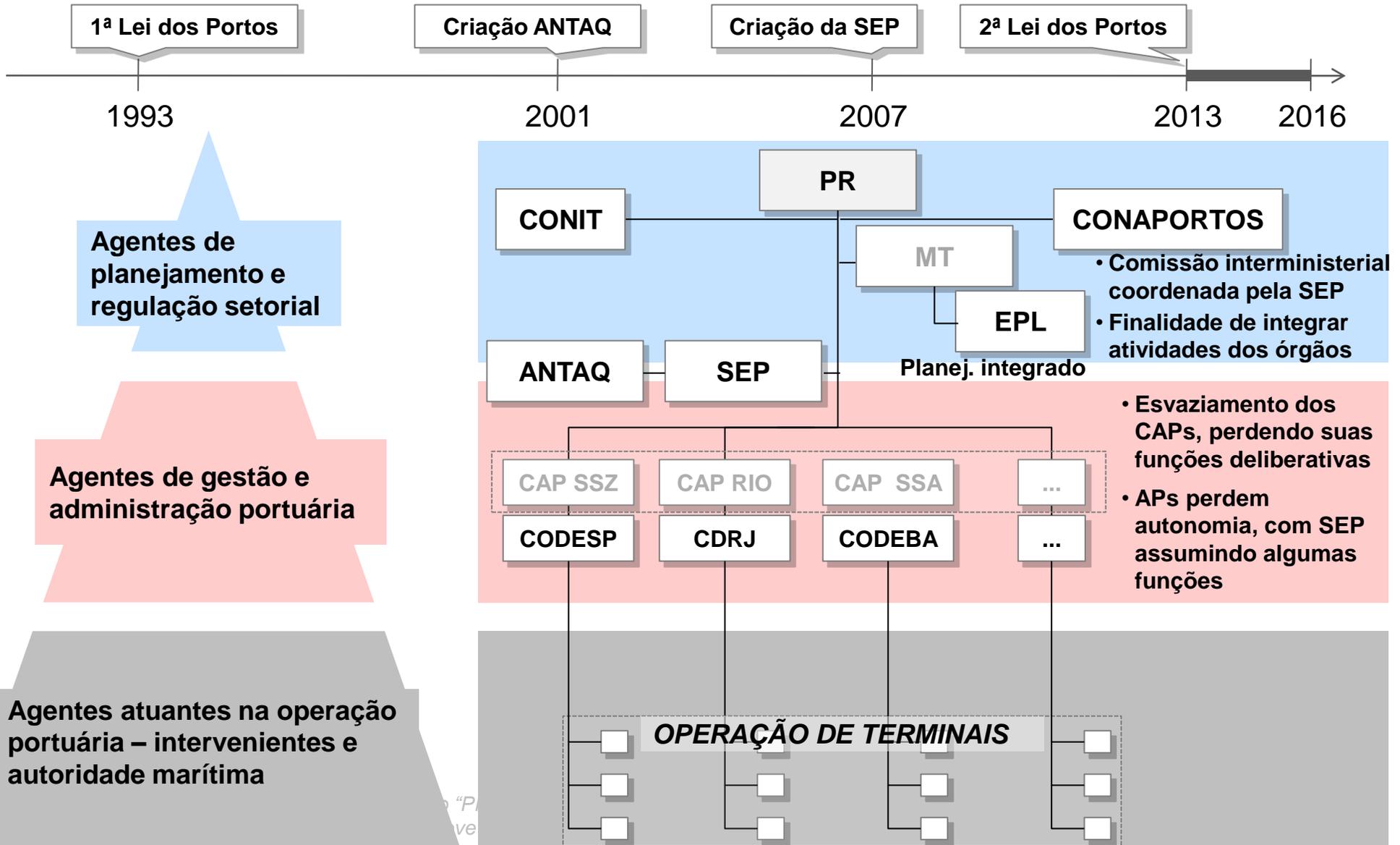
c) um representante dos usuários; e

Em 2001 foi criada a agência reguladora do setor e, em 2007, um ministério próprio, A Secretaria Nacional de Portos

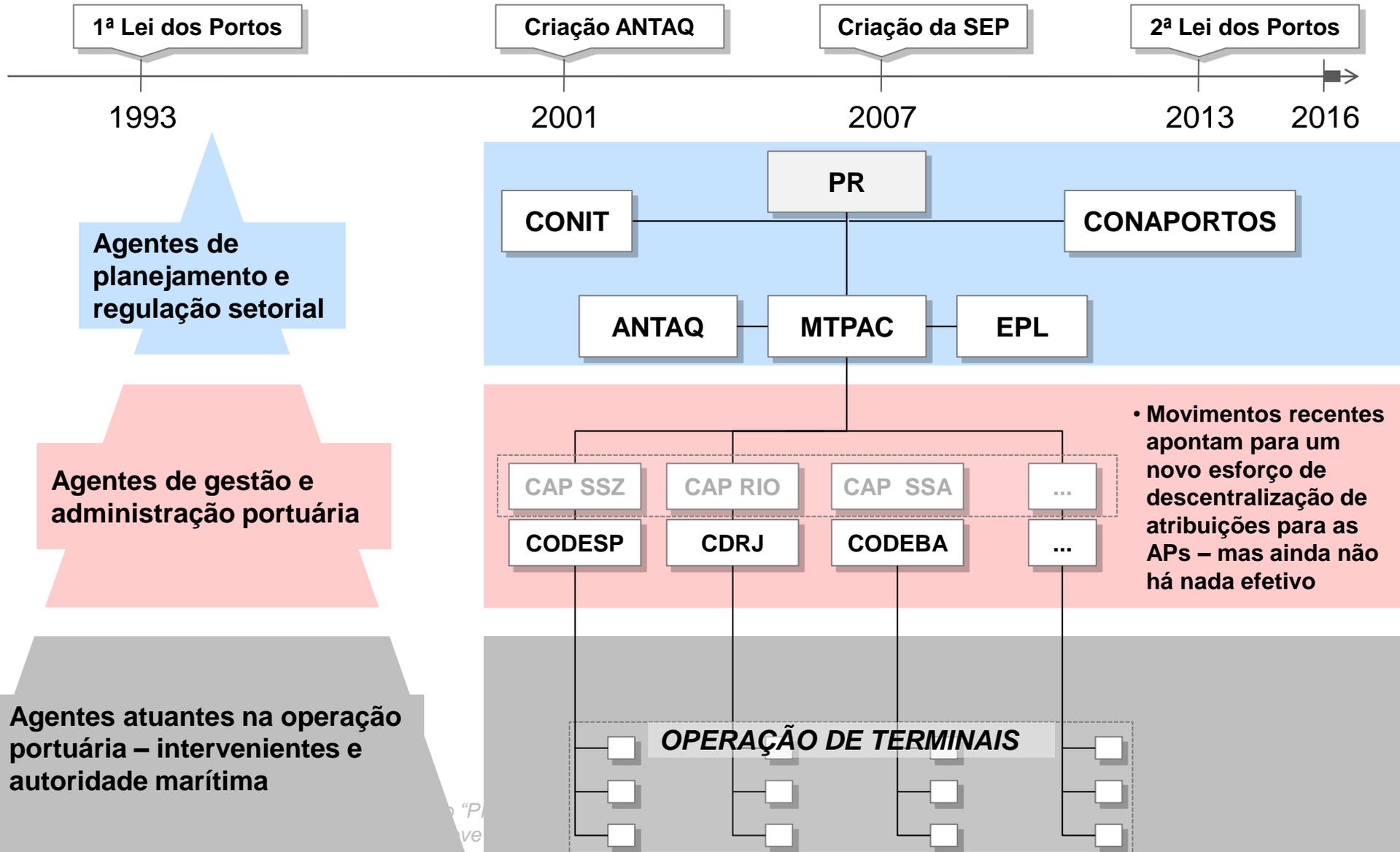


Essa apresentação é meramente ilustrativa. Os dados aqui apresentados são meramente ilustrativos, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem validade se utilizado como material de apoio a uma aula. ¹ A Lei 10.233/2001 também criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).⁹

A Lei 12.815/2013 centralizou responsabilidades na SEP e ANTAQ



Recentemente, houve uma reunificação dos



Constituição federal

Art. 21. Compete à União: (EC no 8/95, EC no 19/98, EC no 49/2006 e EC no 69/2012)

... XII–explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

...

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

REGIME JURÍDICO DO SETOR PORTUÁRIO – Atividade 2 BNDES MMS&O

INTRODUÇÃO

-
- Para analisar o regime jurídico do setor portuário, deve-se, em primeiro lugar, avaliar as disposições constitucionais a ele aplicáveis. Verificado de que modo a Constituição disciplina os portos, cabe indicar a forma pela qual a legislação infraconstitucional, em especial a Lei 8.630/1993 (Lei dos Portos) e a Lei 10.233/2001, trata o tema. Isso passa, necessariamente, pela indicação do regime aplicável a cada espécie de instalação portuária prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Este é o objeto deste item 2.

– REGIME CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE PORTUÁRIA

-
- A Constituição de 1988 traz dois dispositivos acerca dos portos. O primeiro deles é o art. 21, XII, “f”, que atribui à União a competência para explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização “os portos marítimos, fluviais e lacustres”. O segundo dispositivo é o art. 22, X, o qual estabelece ser competência privativa da União legislar sobre o “regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, área e aeroespacial”.
- Como se pode perceber, a Constituição conferiu apenas à União competência, tanto material (art. 21, XII, “f”) como legislativa (art. 22, X), acerca dos portos. A competência legislativa não gera maiores discussões. O principal dispositivo constitucional sobre os portos é, sem dúvida, o art. 21, XII, “f”, tendo em vista que sua redação leva à conclusão de que a atividade portuária ora será explorada no regime de *serviço público*, ora no regime de *atividade econômica*. Isso ocorre porque o inc. XII do art. 21 prescreve que a atividade portuária será explorada diretamente pela União ou mediante *concessão, permissão ou autorização*.
- Note-se que os institutos da concessão e da permissão dizem respeito à prestação de serviços públicos por entes privados não integrantes da Administração Pública. Tais atos estão previstos, inclusive, no art. 175 da Constituição, que dispõe incumbir “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.
- Para os fins deste estudo, pode-se dizer que “serviço público” é toda atividade material de titularidade do Estado dirigida à satisfação de necessidades coletivas (voltadas, portanto, aos administrados em geral), mas que seja fruível singularmente pelos administrados (tal como energia elétrica, transporte de passageiros, dentre outros), regida por um regime jurídico de direito público.
- É importante destacar que o regime jurídico de serviço público implica na observância de uma série de princípios e regras jurídicas destinadas a preservar o interesse da coletividade. Assim, há o dever de prestar serviço adequado (art. 175, parágrafo único, IV, da Constituição de 1988), o que implica deveres jurídicos de continuidade, atualidade, cortesia, dentre outros. Ademais, por se tratar de atividade de titularidade do Poder Público, a sua prestação pela iniciativa privada depende de concessão ou permissão de serviço público, sempre mediante licitação pública.
- Ao lado dos serviços públicos estão as atividades econômicas. Estas são atividades de titularidade dos entes privados, as quais estão fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, conforme disciplina o art. 170, *caput*, da Constituição.

Resumo: Panorama institucional do setor portuário brasileiro

Panorama institucional do setor portuário brasileiro

- O ambiente regulatório do setor portuário brasileiro passou por mudanças recentes e ainda há um **alto nível de incertezas a respeito dos direitos e obrigações dos agentes**
- Essa deterioração do ambiente regulatório deve ser contornada de maneira expedita, para que os resultados desejados do processo de concessão possam ser realmente auferidos.
- Do ponto de vista organizacional, a Lei 12.815/2013 concentrou os processos relativos aos terminais portuários na ANTAQ e na SEP, inclusive os que envolvem renegociação de contratos, o que **exigirá dos agentes uma grande eficiência** para lidar com um aumento de responsabilidade repentina.

Estrutura da aula de hoje

Evolução do marco regulatório e da estrutura organizacional do setor portuário brasileiro

Análise crítica do panorama institucional do setor portuário e hidroviário

Tópicos de discussão priorizados nessa aula

**Planejamento e
regulação setorial**

- **Modelo de exploração portuária**
- **Planejamento portuário**

**Gestão e administração
portuária**

- **Gestão de portos organizados**
- **Regulação de terminais portuários**

**Operação portuária – A ser
tratado detalhadamente no
próximo módulo**

Tópicos de discussão priorizados nessa aula

**Planejamento e
regulação setorial**

- **Modelo de exploração portuária**
- **Planejamento portuário**

**Gestão e administração
portuária**

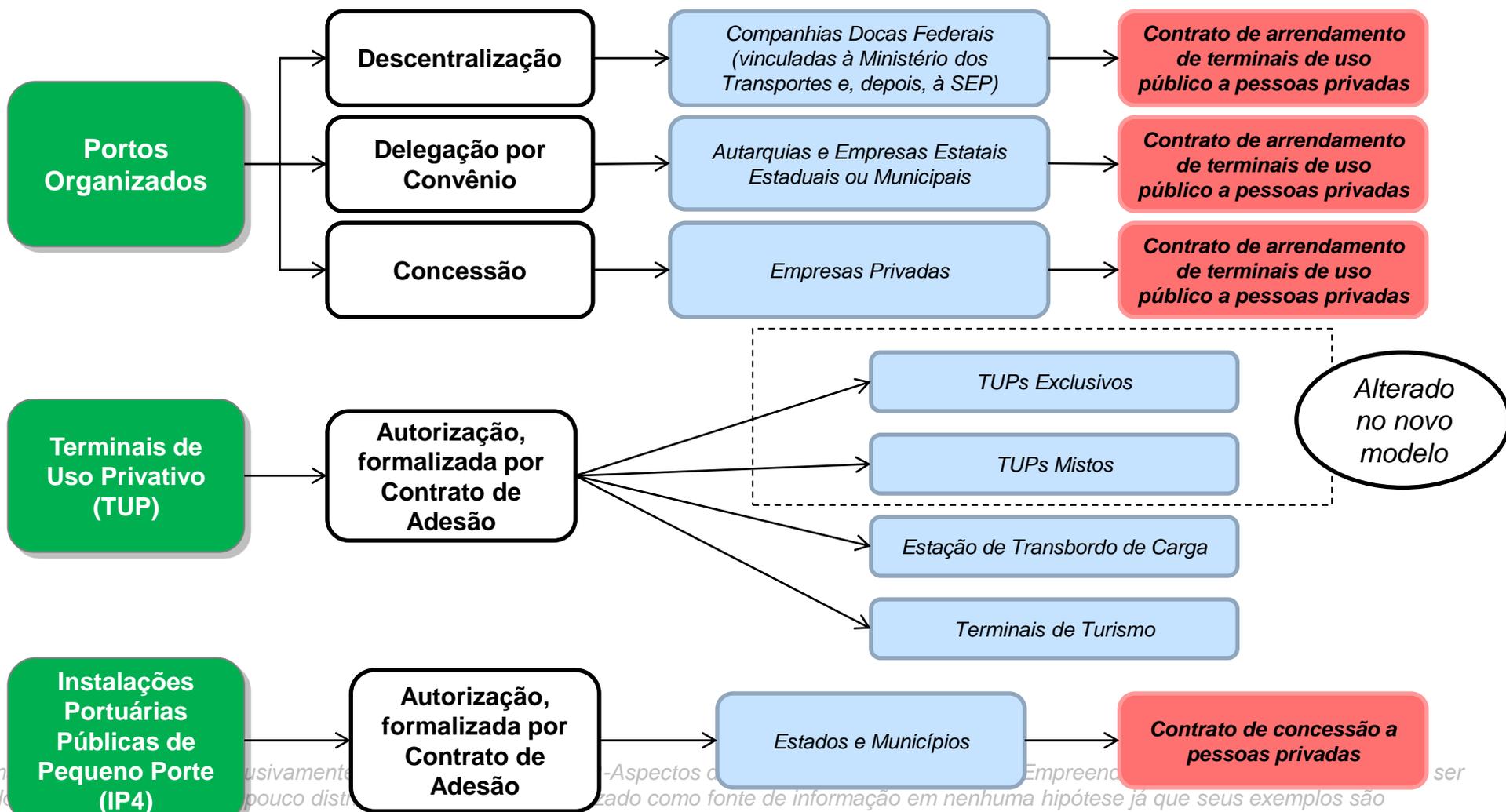
- **Gestão de portos organizados**
- **Regulação de terminais portuários**

**Operação portuária – A ser
tratado detalhadamente no
próximo módulo**

Entre a Lei 8.630/1993 e o novo marco regulatório



O Regime da Lei 8.630/1993



O TUP foi criado para atender pleitos da iniciativa privada interessada em ter terminais que fossem estratégicos à sua cadeia logística, porém se proliferaram casos de uso dos mesmos para atender cargas de terceiros (TUPs mistos)

Terminais de uso privativo:

- **Exclusivo (TUPE):** para movimentação de carga própria
- **Misto (TUPM):** para movimentação de carga própria e de terceiros

Aspectos Comuns entre TUPE e TUPM

- Explorados pela iniciativa privada por meio de autorização, formalizada por contrato de adesão
- Inexistência de processo licitatório
- Prazo de 50 anos (contrato de adesão)
- Bens não reversíveis, pois são de titularidade privada
- Inexistência de obrigação de usar mão de obra portuária avulsa dos OGMOs
- Sujeitos à fiscalização por parte da ANTAQ
- Obrigações de manter condições de segurança do terminal

Aspectos Específicos para TUPM

- Movimentação preponderante de carga própria:
- Deve justificar por si só técnica e economicamente o terminal
- É a carga “pertencente à autorizada, à sua controladora, à sua controlada, ao mesmo grupo econômico ou às empresas consorciadas no empreendimento” (Art. 2º., IV, Resolução 1.660/2010)
- **Movimentação eventual e subsidiária de carga de terceiros, que deverá ter a mesma natureza da carga própria autorizada**
- Contratos para movimentação de carga de terceiros regidos pelo direito privado
- Prestação de serviços a terceiros deve observar os padrões de eficiência, segurança, conforto, pontualidade, modicidade nos preços privados e isonomia

A Lei dos Portos, que criou o TUPM, foi excessivamente vaga ao delimitar as regras para sua exploração , o que gerou uma profusão de atos administrativos introduzindo normas complementares à lei

Lei dos Portos 8.630/1993

Criou os terminais privativos de uso misto, “para movimentação de carga própria e de terceiros” (Art. 4º, § 2º., II, “b”) A Lei não definiu o que é carga própria e o que é carga de terceiros

Não explicitando carga própria para justificar a autorização do TUP, há entendimento no sentido de que a lei teria permitido a criação de terminais privativos para movimentação predominante de carga de terceiros.

Resolução ANTAQ 517/2005

Definiu carga própria como sendo a pertencente à autorizada, à sua subsidiária integral ou controlada, ou à pessoa jurídica de que a autorizada seja subsidiária integral ou controlada ou que pertença a pessoas jurídicas que integrem grupo de sociedades de que a autorizada seja integrante” (Art. 2º., IV)
O interessado deveria apresentar declaração especificando as cargas próprias que seriam movimentadas no terminal, **que justificassem, por si só, a sua implantação** (Art. 5º., II, “C”)

Decreto 6.620/2008

Definiu carga própria como sendo a “pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, que **justifique por si só, técnica e economicamente a implantação** e a operação portuária” (Art. 2º. , IX)
Definiu carga de terceiros como sendo “aquela compatível com as características técnicas da infra e da superestrutura do terminal autorizado, tendo as mesmas características de armazenamento e movimentação e a mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo e cuja operação seja eventual e subsidiária” (Art. 2º., X)

Resolução ANTAQ 1.660/2010

Repetiu o conceito de carga própria previsto no Decreto 6.620/2008 e estabeleceu que também seriam consideradas cargas próprias aquelas pertencentes a empresas do **mesmo grupo econômico ou às empresas consorciadas** no empreendimento (Art. 2º., IV)
Estabeleceu que, nas áreas de atuação da SUDAM, SUDENE, SUDECO, poderão ser consideradas carga própria aquelas vinculadas a projetos apoiados, fomentados e supervisionados por tais autarquias

Diversos questionamentos jurídicos foram feitos ao longo do tempo, e a maior parte ainda não foi resolvida

ADI 929/DF

Serviço Público sem Licitação

- Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada no STF pelo **PSB, PCdoB e PDT**, em agosto / 1993
- Questionou diversos **aspectos da Lei dos Portos**, principalmente no que se refere a aspectos trabalhistas
- Em relação a terminais privativos de uso misto, os autores da ADI entendem que é inconstitucional a movimentação de cargas de terceiros pois estaria sendo prestado serviço público sem licitação

Além da constitucionalidade da movimentação de cargas de terceiros por meio de TUPs, questiona-se a existência de assimetrias na concorrência com os terminais arrendados.

ADPF 139

Autorização sem Comprovação de Carga Própria

- Arguição de **Descumprimento de Preceito Fundamental** ajuizada no STF pela ABRATEC, em abril /2008, com o objetivo de questionar atos e condutas praticadas pela ANTAQ
- Segundo a ABRATEC, a ANTAQ teria permitido a instalação e operação de TUPs mistos sem carga própria relevante, o que resultaria na sua assimilação com os terminais de uso público
- Para a ABRATEC, essa conduta ofende a Constituição pois afasta esses terminais do regime constitucional de prestação de serviços públicos, que exige licitação pública

Acórdão 554/2011- Plenário do TCU

Autorização sem Comprovação de Carga Própria

- Decisão recente decorrente de denúncia feita pela Federação Nacional dos Portuários, na qual foram apresentados os mesmos argumentos expostos na ADPF 139
- O TCU entendeu que a situação das autorizatárias (Embraport, Itapoá e Portonave) que movimentavam, em caráter preponderante, carga de terceiros era inválida.
- Contudo, o TCU ainda não decidiu em caráter definitivo, pois determinou que a ANTAQ, a SEP e Casa Civil se manifestassem sobre o assunto.

Assim, criou-se um cenário de insegurança jurídica, e conseqüentemente, de diminuição da atratividade de investimento neste tipo de instalação

Principais Questões

- **Ausência de clareza na distinção entre serviço público e atividade econômica**, que gerou os problemas relacionados aos TUPs mistos e terminais públicos
- Em vista disso, grande quantidade de normas e atos administrativos que estabelecem aspectos que deveriam ser previstos em lei. *Ex.: Definição de carga própria e de terceiros; possibilidade da ANTAQ determinar a utilização de mão-de-obra avulsa em caso de precarização do trabalho portuário ou potencial conflito concorrencial*
- A atual regulamentação abre a possibilidade de serem utilizados instrumentos societários para contornar a restrição à movimentação preponderante de carga de terceiros

Efeitos

INSEGURANÇA JURÍDICA

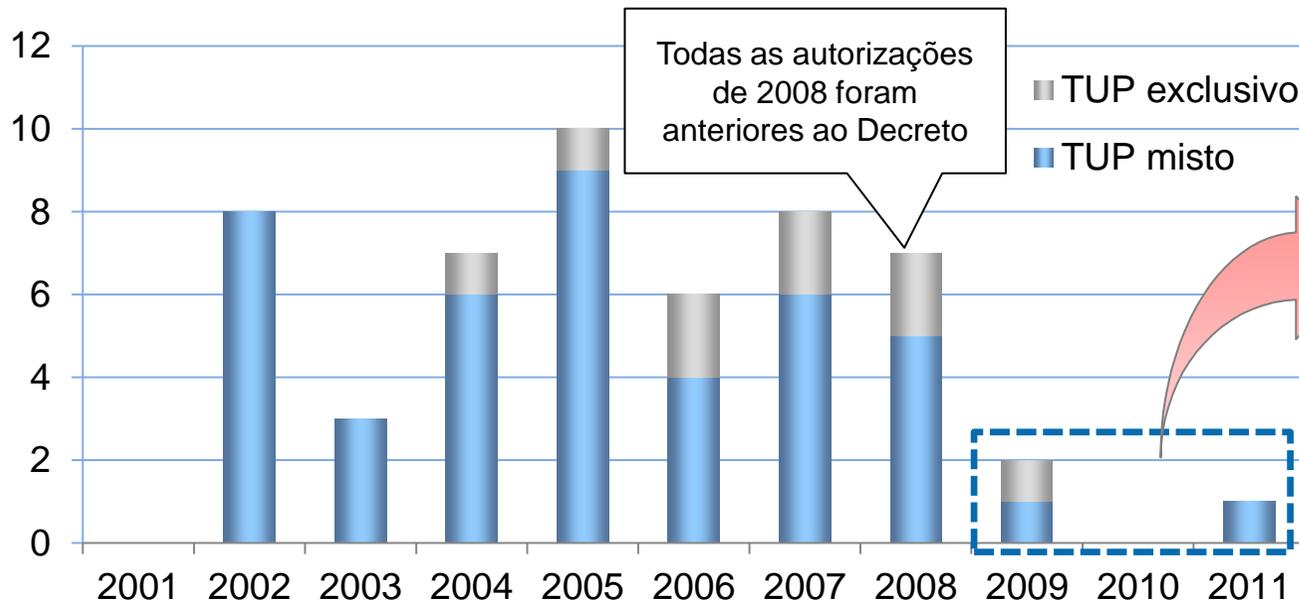
DIMINUIÇÃO DA ATRATIVIDADE PARA A INICIATIVA PRIVADA

DIFICULDADES NA OBTENÇÃO DE FINANCIAMENTOS

MENOR CRESCIMENTO DA OFERTA PORTUÁRIA

Após a expedição do Decreto 6.620/2008, houve redução significativa no número de novas autorizações para TUPs

de TUPs autorizados pela ANTAQ desde sua criação



Fonte: Site ANTAQ; Análise da Equipe

As regras estabelecidas em 2008 parecem ter contribuído para a redução de novos terminais privativos de uso misto – restrições mais explícitas à carga de terceiros; alegação de incertezas quando aos requisitos para se obter as autorizações; aparente menor flexibilidade

No âmbito de um amplo estudo desenvolvido para o BNDES, propusemos um modelo que permitia a coexistência de terminais privativos e portos públicos, mas que conservava o caráter público do serviço e buscava isonomia entre os modelos

Terminais Privativos de Uso Público

- Liberdade para Movimentação de Cargas de Terceiros – independentemente da movimentação de carga própria
- Permissão de Serviço Portuário, obtida através de licitação – tipo de carga, capacidade máxima e região (“zona portuária”) para instalação
- Recursos obtidos com Permissões são aplicados no desenvolvimento dos portos públicos



Portos Públicos

- Preferência para os Portos Públicos na expansão de capacidade do setor – Permissões de Serviço Portuário apenas licitadas quando houver demanda não atendida pelos portos públicos (em linha com o planejamento setorial)



Terminais Privativos de Uso Exclusivo

- Autorização para empresas, ou grupos de empresas, para movimentação exclusiva de cargas de sua propriedade

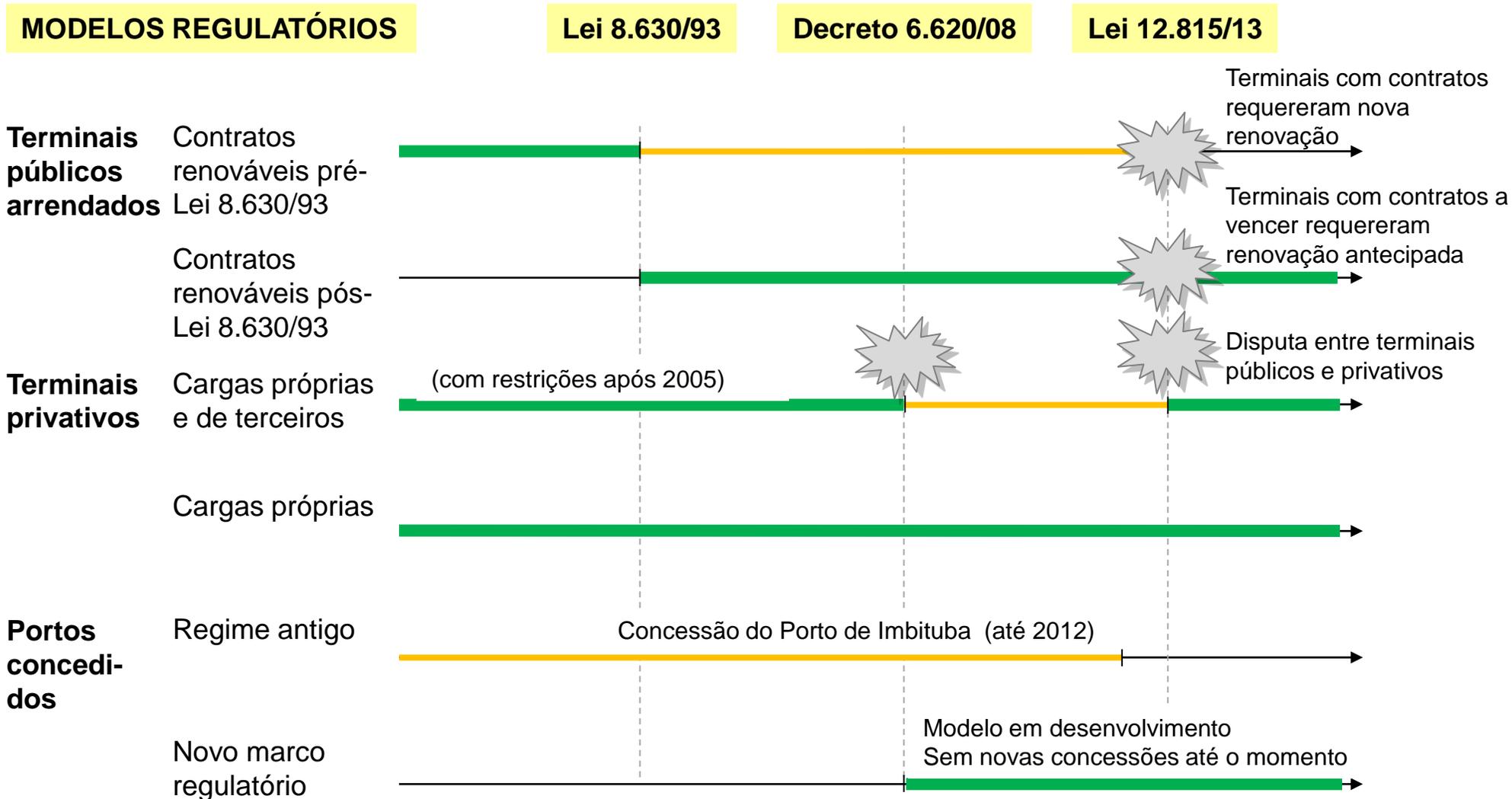


Implicações

- Utilização de terminais privativos de uso público para complementar a oferta de capacidade, quando os portos públicos não conseguirem atender a demanda planejada
- Isonomia entre privados – processo público para prestação de serviço público
- Fortalecimento dos portos públicos na oferta de capacidade para a prestação de serviço público
- Aporte de novos recursos – provenientes de licitações de permissões, quando houver

- Manutenção de flexibilidade para instalação de terminais, como extensão da cadeia logística própria, mediante autorização

Conflitos que rodearam a elaboração do novo marco regulatório



LEGENDA

- Não permitido
- Contratos vigentes respeitados, mas novos contratos não permitidos
- Novos contratos permitidos

Porto de Santos: reflexo da diversidade de modelos de exploração

Legenda

- Pré Lei 8.630/93
- Pós Lei 8.630/93 - renovável
- Pós Lei 8.630/93 – não renovável
- ★ Armazéns c/ acesso a berço
- ▲ TUPs – carga própria
- △ TUPs – carga própria + 3^os



Esse material foi produzido exclusivamente para o Curso “PNV 5112-Aspectos da Operação e da Avaliação de Empreendimentos Portuários” e não pode ser utilizado em outro contexto, tampouco distribuído. Não deve ser utilizado como fonte de informação em nenhuma hipótese já que seus exemplos são ilustrativos, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade se utilizado como material de apoio à uma apresentação em sala de aula.

O Novo Marco Regulatório – A Lei 12.815/2013

Os Terminais de Uso Privado

- A Lei 12.815/2013 manteve a figura da autorização, que deverá ser utilizada nos casos em que se tratar da exploração de alguma das seguintes instalações:

AUTORIZAÇÃO
(HIPÓTESES DE CABIMENTO)

Terminal de Uso Privado

Estação de Transbordo de Carga*

(* Permitida não só para navegação interior como, também, para cabotagem)

Instalação Portuária Pública de Pequeno
Porte

Instalação Portuária de Turismo

O Novo Marco Regulatório – A Lei 12.815/2013

Os Terminais de Uso Privado

Localização

- A partir da Lei 12.815/2013, todos os terminais cuja exploração dependa de autorização deverão estar localizados *fora da área do Porto Organizado*

Regime de Exploração

- A autorização será formalizada por meio de contrato de adesão, cuja celebração deve ser precedida de chamada ou anúncio públicos (art. 8º, *caput*).

Prazo e Prorrogação

- Até 25 (vinte e cinco) anos, prorrogáveis por sucessivos períodos, desde que (art. 8º, § 2º):
 - A atividade portuária seja mantida; e
 - Sejam promovidos os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias.

Direito de Uso por Terceiros

- A ANTAQ disciplinará as condições de acesso, *a qualquer interessado*, às instalações portuárias autorizadas, assegurada a remuneração adequada ao titular da autorização (art. 13).

O Novo Marco Regulatório – A Lei 12.815/2013

Os Terminais de Uso Privado

- **Regime de Autorização.** Apesar de ter sido mantida a figura da autorização (já prevista pela revogada Lei 8.630/1993) para a outorga do direito de exploração dos terminais de uso privado, foi estabelecido um procedimento específico, substancialmente diferente daquele previsto no regime anterior. Pela sistemática adotada pela Nova Lei dos Portos, o procedimento poderá ser iniciado de duas maneiras distintas, a saber:

ANÚNCIO PÚBLICO



O *Anúncio Público* será o meio utilizado nos casos em que eventuais *interessados* na obtenção de autorização ofereçam *requerimento* à ANTAQ, na forma do regulamento aplicável (art. 9º).

CHAMADA PÚBLICA



A *Chamada Pública*, por sua vez, terá cabimento nos casos em que a Secretaria de Portos determine à ANTAQ a abertura de procedimento para a identificação da existência de interessados na obtenção de autorização de instalação portuária (art. 10º).

O Novo Marco Regulatório – A Lei 12.815/2013

Os Terminais de Uso Privado

Diretrizes e políticas do setor portuário

A despeito da diferenciação existente entre, de um lado, o instituto do Anúncio e, de outro, o da Chamada Pública, em essência, o procedimento a ser observado está sujeito às mesmas normas.

Diretrizes e políticas do setor portuário

Tanto no Anúncio quanto na Chamada Pública **somente poderão ser autorizadas as instalações portuárias compatíveis com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário** (art. 12, § 4º).

Sendo assim, embora o Poder Concedente deva observar os requisitos objetivos estabelecidos na Lei 12.815/2013 e no Regulamento, será necessário avaliar se a outorga da autorização de cada caso se encontra em consonância com uma política pública maior.

Os Terminais de Uso Privado: Procedimento de Outorga

RESOLUÇÃO ANTAQ Nº 3.290/ 14

Processo Seletivo Público

- Havendo mais de um interessado no Anúncio Público e manifestando-se a SEP, justificadamente, pela inviabilidade de implantação concomitante de todas as instalações solicitadas, a ANTAQ publicará, em sua página eletrônica, edital de convocação do processo seletivo que deverá conter, no mínimo:
 - I - identificação quanto ao resultado da análise do poder concedente;
 - II - abertura de prazo de 30 dias ao(s) requerente(s) e aos interessados que atenderam ao Anúncio Público para reformulação das propostas técnicas destinadas à participação em processo seletivo público e eliminação da inviabilidade locacional;
 - III - definição do critério de julgamento das propostas técnicas;
 - IV - documentação e informações instrutórias necessárias considerando o critério de julgamento adotado.
- A ANTAQ submeterá as novas propostas à análise da SEP para verificar a eliminação do impedimento locacional anteriormente identificado e a sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário e manifestando-se a SEP pela compatibilização dos projetos, fica dispensada a realização de seleção pública, cabendo à ANTAQ convocar os habilitados a apresentar, no prazo de 90 dias, a documentação complementar. Manifestando-se a SEP pela incompatibilização dos projetos, a ANTAQ publicará aviso ao mercado comunicando a decisão da SEP e o início aos procedimentos para realização de processo seletivo público.

Critério de Julgamento

- **O Processo Seletivo Público adotará como critério de julgamento das propostas técnicas, de forma isolada ou combinada: I - a maior capacidade de movimentação; II - a menor tarifa; III - o menor tempo de movimentação de carga; e IV - outro critério estabelecido no instrumento convocatório.**

Análise das Propostas

- A ANTAQ publicará a lista de classificação preliminar das propostas técnicas e após o prazo recursal de 15 dias, publicará a lista de classificação final das propostas técnicas convocando o proponente melhor classificado a apresentar, no prazo de 90 dias a documentação complementar. Desclassificados todos os pedidos após o julgamento dos recursos, a ANTAQ publicará: I – convocação dos interessados para providenciar o saneamento dos vícios apontados nas respectivas propostas; ou II – aviso ao mercado, comunicando a desclassificação de todos os pedidos e o arquivamento do processo administrativo. Na hipótese I acima mencionada, a ANTAQ publicará: a lista de classificação final das propostas técnicas saneadas, convocando o proponente melhor classificado a apresentar, no prazo de 90 dias, a documentação complementar; ou persistindo o motivo da desclassificação, aviso ao mercado, comunicando a desclassificação de todos os pedidos e o arquivamento do processo administrativo.

As recentes alterações regulatórias no setor portuário indicam o foco do Governo Federal em ampliar significativamente a capacidade portuária do país

Diretriz fundamental orientada pela Lei 12.815/2013

- 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;

Principais alterações visando ampliação da capacidade portuária

Orientação para sobreoferta de capacidade e redução de preços

- 1. Permissão para TUPs prestarem serviços públicos (maior concorrência):**
 - Fim do conceito de cargas próprias e cargas de terceiros
 - Processo seletivo público simplificado, com pequena barreira de entrada
 - Processos centralizados na SEP (diminuição do poder das APs)
- 2. Renovação de arrendamentos mediante expansão da capacidade:**
 - Renovação de contratos considerando apenas fluxos de caixa marginais (maior atratividade para investimentos dos arrendatários atuais)
- 3. Critérios para julgamento de novos arrendamentos:**
 - Maior capacidade efetiva de movimentação (principal critério utilizado nos terminais de líquidos)
 - Menor tarifa

Tópicos de discussão priorizados nessa aula

**Planejamento e
regulação setorial**

- Modelo de exploração portuária
- **Planejamento portuário**

**Gestão e administração
portuária**

- Gestão de portos organizados
- Regulação de terminais portuários

**Operação portuária – A ser
tratado detalhadamente no
próximo módulo**

Até recentemente, o PDZ era o principal instrumento de planejamento do porto organizado, estabelecendo diretrizes que otimizem o uso de suas áreas e instalações

Plano de Desenvolvimento e Zoneamento

Meramente Ilustrativo



Objetivos do PDZ¹:

- Otimizar uso da infraestrutura já existente no porto
- Definir a organização espacial da área portuária, considerando a movimentação de cargas e de passageiros
- Propor alternativas para o uso de áreas portuárias operacionais destinadas à expansão das atividades portuárias
- Propor alternativas para o uso de áreas portuárias não operacionais
- Estabelecer o planejamento dos investimentos
- Servir como base para a elaboração e implantação do Programa de Arrendamento

Arrendamento de área/instalação portuária

Meramente Ilustrativo



- O arrendamento portuário será realizado conforme disposto no PDZ, que identificará uma demanda não atendida de determinada carga e a área na qual ela deverá ser movimentada
- A iniciativa do arrendamento pode partir da AP, que identifica a demanda e realiza a licitação, ou de um operador, que identifica a oportunidade e provoca a licitação

O PDZ orienta as futuras licitações que as APs deverão fazer de acordo com a demanda futura projetada

Existem diversas maneiras de se realizar o planejamento setorial

Totalmente Centralizado

Totalmente Descentralizado

1

Atividades de planejamento dos portos centralizadas na esfera federal

- Os PDZs poderiam estar contidos ou ser derivados diretamente de documento setorial (ex.:PNLP)
- Contrato limitaria o planejamento do contratado

Plano Setorial



2

APs enviam ao Ministério uma proposta de PDZ, havendo posteriormente fase de negociação, com última palavra do Ministério

- Permite o planejamento local ser realizado pela AP, contudo decisão final é do Ministério
- Contrato explicitaria procedimento e restringiria a decisão de planejamento do contratado

3

APs enviam ao Ministério uma proposta de PDZ, havendo posteriormente fase de negociação, com última palavra da AP

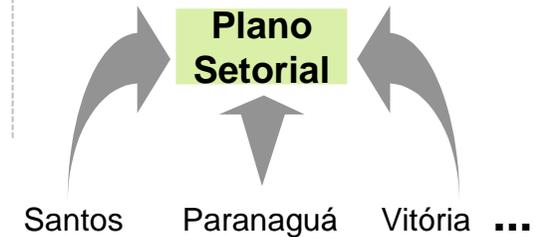
- O planejamento passa a ser descentralizado, com baixa interferência do Ministério na concepção dos PDZs
- Contrato explicitaria procedimento e liberdade no planejamento do porto pelo contratado

4

Descentralizar plenamente planejamento dos portos

- Cada AP produz o PDZ, meramente incorporado no planejamento setorial
- Contrato explicitaria a liberdade no planejamento do porto pelo contratado

Plano Setorial



No mundo, há países eficientes no setor portuário que adotam modelos descentralizados e outros com modelos centralizados

Grau de centralização do planejamento portuário



 **EUA**

- Planejamento realizado no âmbito dos estados (definem localização de novos portos, prioridade de expansões, etc.)
- Departamento Federal de Transportes avalia se planejamento dos estados atende seus anseios e, em caso negativo, desenvolve incentivos específicos

 **França e Itália**

- Planejamento centralizado no governo federal, que estabelece classificação dos portos em função de sua relevância estratégica
- Participação do governo central é maior em portos mais estratégicos, enquanto os menos estratégicos desfrutam de maior autonomia/flexibilidade

Conselhos/Comitês assessores

- Diversos países contam com comitês que assessoram o governo na formulação de políticas, planejamento e priorização de investimentos. Exemplos:



- Conselho com membros do governo, APs e empresas do setor
- Membros dos empregadores, sindicatos, modais de transporte e dos portos da região (Flandres)

O marco regulatório atual optou por um modelo de planejamento centralizado, com pouca ou nenhuma autonomia da AP

PNLP

- Instrumento de planejamento do setor
- Identifica vocações dos diversos portos
- Define cenários e alternativas de intervenção na infraestrutura

Plano Mestre

- Instrumento de planejamento voltado à unidade portuária
- Direciona ações, melhorias e investimentos no porto e em seus acessos

PDZ

- Instrumento de planejamento da AP
- Compatibiliza políticas dos municípios, do estado e da região onde se localiza o porto
- Ações e metas para a expansão racional

PGO

- Plano de outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados
- Reúne relação de áreas a serem destinadas à exploração portuária

- O PDZ deverá considerar como premissas as projeções de demanda, cálculos de capacidade e o consequente Plano de Melhorias e Investimentos estabelecido no respectivo Plano Mestre
- O PDZ deve ser aprovado pela SEP e deve estar em linha com plano mestre elaborado pela SEP
- AP possui pouca autonomia para o planejamento, sendo responsável basicamente pelo zoneamento no arranjo atual

Tópicos de discussão priorizados nessa aula

**Planejamento e
regulação setorial**

- **Modelo de exploração portuária**
- **Planejamento portuário**

**Gestão e administração
portuária**

- **Gestão de portos organizados**
- **Regulação de terminais portuários**

**Operação portuária – A ser
tratado detalhadamente no
próximo módulo**

A gestão portuária se divide entre papéis de Autoridade e papéis de Administração; no Brasil, são exercidas por diversos agentes

Autoridade

Regulamentação da exploração do porto (normas para arrendamento e qualificação de operadores, horário de funcionamento, etc.)

Fiscalização dos operadores e das operações portuárias, incluindo instauração de processos administrativos e aplicação de penalidades

Delimitação de áreas de realização de atividades operacionais e não operacionais (fundeadouros, áreas de inspeção, alfandegamento)

Zelo às normas de **defesa da concorrência**

Definição de tarifas portuárias

Definição do zoneamento e planejamento do porto organizado

Segurança física e controle de acesso ao porto

Administração

Gerenciamento do **tráfego de navios**, autorizando entrada, saída e operação

Organização e sinalização dos **fluxos de mercadorias, veículos**, unidades de cargas e de pessoas no porto

Execução das obras de **construção, reforma, ampliação e conservação das instalações**

Manutenção e divulgação das **condições de navegabilidade** do canal e bacias de evolução

Cumprimento das normas de exploração e adoção de medidas solicitadas pelas demais autoridades

Arrecadação de tarifas portuárias e aluguéis / arrendamento de espaços e instalações

Proposição de **zoneamento e planejamento**

Arrendamento de instalações portuárias

Pré-qualificação dos operadores portuários

Fomento industrial e comercial do porto

- A Lei dos Portos definiu o CAP e a AP, dando-lhes conjuntamente funções de autoridade
- Após a criação da ANTAQ, em 2001, parte das funções de Autoridade passou a também ser exercida / regulada pela Agência

Na maior parte dos países, as funções de Administração e Autoridade são exercidas conjuntamente; controle do governo e de outros agentes é feito principalmente por meio da governança

	Agente de Administração Portuária	Funções de Autoridade exercidas por esse agente...	Sistema de Governança da Administração/ Autoridade
Porto de Roterdã (Público)	<ul style="list-style-type: none">Sociedade privada do município de Roterdã (2/3) e do Governo central (1/3)  	<p>NÃO EXAUSTIVO</p> <ul style="list-style-type: none">Definição de tarifas portuáriasDefinição do plano de desenvolvimento e de investimentosFiscalização das operações	<ul style="list-style-type: none">Conselho de administração formado por 5 membros da iniciativa privada, indicados pelo governo sob restrições de perfil/ experiência
Porto de Hamburgo (Público)	<ul style="list-style-type: none">Sociedade privada do município de Hamburgo  	<ul style="list-style-type: none">Definição de tarifas portuáriasDefinição do plano de desenvolvimento e de investimentosFiscalização das operações	<ul style="list-style-type: none">Conselho de administração formado por 9 membros, com representantes do governo local, empresas e funcionários do porto
Porto de Felixstowe (Privado)	<ul style="list-style-type: none">Sociedade privada de capital abertoEmpresa criada em lei (1875), privatizada e adquirida pela HPH  <p>The Felixstowe Dock and Railway Company Inc.</p> 	<ul style="list-style-type: none">Definição de tarifas portuáriasDefinição do plano de desenvolvimento e de investimentos	<ul style="list-style-type: none">Conselho de administração com membros indicados pelos acionistas da HPH

Concessão da administração do porto, estudo de caso: Nesta década a **Austrália** promoveu um significativo processo de privatização de APs para obter recursos para financiar nova infraestrutura

Detalhes do processo em cada porto em backup

- **AP privatizada em 2015**, para um fundo Chinês
- Governo Estadual mantém 20% das ações
- Baixíssima regulação

Ports of Australia



- Maior porto de contêineres da Austrália, com TECON arrendado por 50 anos
- **AP privatizada em 2010** para fundos de investimento

- **Botany (Sydney), Kembla e Newcastle** privatizados em 2013, para fundos de investimento
- Criação de uma nova AP pública agregando funções regulatórias dos três portos

- Fielders privatizado com a operação portuária

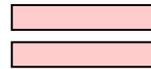
Na Austrália a propriedade dos portos é majoritariamente pública, pertencente aos Estados, com alguns TUPs para minério

¹¹¹ Fonte: *The latest trend in Australian port privatisation: Drivers, processes and impacts* – Chen, Pateman, Sakalayan (2016)

Regidas por contratos similares aos de concessão – ditos contratos de gestão – instituições públicas podem ser induzidas a aprimorar o seu desempenho

Contrato de Concessão

Rege a exploração da infraestrutura portuária por uma instituição privada



Contrato de Gestão (“Concessão”)

Rege a exploração da infraestrutura portuária por uma instituição pública

Art. 64. As Companhias Docas firmarão com a Secretaria de Portos da Presidência da República compromissos de metas e desempenho empresarial que estabelecerão, nos termos do regulamento:

- I - objetivos, metas e resultados a serem atingidos, e prazos para sua consecução;
- II - indicadores e critérios de avaliação de desempenho;
- III - retribuição adicional em virtude do seu cumprimento; e
- IV - critérios para a profissionalização da gestão das Docas.

Pouco se avançou no tema até o momento; os requisitos dos contratos devem ser cuidadosamente elaborados para evitar distorções e danos duradouros ao sistema

NÃO EXAUSTIVO	Descrição	Pontos a serem esclarecidos
Objeto do Contrato	<ul style="list-style-type: none"> Essência do contrato, refere-se à atividade a ser desempenhada pelo concessionário, ativos transferidos, cargas a serem movimentadas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Quais serviços podem e não podem ser prestados? Qual tratamento se dará aos passivos do porto?
Prazo e Condições de Prorrogação	<ul style="list-style-type: none"> Tempo de vigência da outorga; findado o prazo, os bens reversíveis retornam ao poder da União Condições de prorrogação do contrato 	<ul style="list-style-type: none"> Qual prazo é suficiente para remunerar o capital investido, mantendo um nível de tarifas adequado? Prazo pode ser prorrogado? Indefinidamente?
Obrigações de Investimento	<ul style="list-style-type: none"> O contrato deve prever as obrigações de investimento das partes e prazo das obras, mitigando riscos 	<ul style="list-style-type: none"> Quais os investimentos obrigatórios das partes? Quanto tempo têm para realizar as obras? Quais as penalidades pelo não cumprimento?
Revisão de Contratos	<ul style="list-style-type: none"> Revisões do contrato podem ser necessárias para aferir o seu equilíbrio inicial ou por ato do príncipe ou do adminsitrador 	<ul style="list-style-type: none"> Quando poderá haver reequilíbrio econômico-financeiro? Crterios para expansões não previstas?
Regulação de tarifas	<ul style="list-style-type: none"> As tarifas cobradas pelo contratado podem ser ou não reguladas 	<ul style="list-style-type: none"> Haverá limitação de tarifas cobradas ? Para todos os tipos de serviços?
Requisitos de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> Os editais e contratos devem definir parâmetros de desempenho da gestão, contemplando metas e incentivos para sua consecução 	<ul style="list-style-type: none"> Quais indicadores de desempenho de gestão podem ser implantados? Quais mecanismos de incentivo podem ser atrelados?
Alinhamento com planos nacionais	<ul style="list-style-type: none"> Documentos de planejamento são elaborados pelas APs atualmente e sua elaboração pode ser prevista em contratos 	<ul style="list-style-type: none"> Deve-se cobrar a realização de PDZs? Os PDZs devem balizar ou ser balizados por planos nacionais (PNLP, etc.)?

Mão de obra: A criação dos OGMOs em 1993 também contribuiu com os aumentos de produtividade no setor... Porém os avanços poderiam ter sido maiores

Histórico

- Antes da Lei dos Portos, a **escala era conduzida pelos sindicatos** de trabalhadores:
 - Falta de controle na escalação de avulsos
 - Trabalhadores remunerados sem de fato atuarem nas escalas
 - Baixa eficiência do trabalho e capacitação deficiente
 - Excesso de trabalhadores

Criação do OGMO - Lei dos Portos (1993)

Benefícios

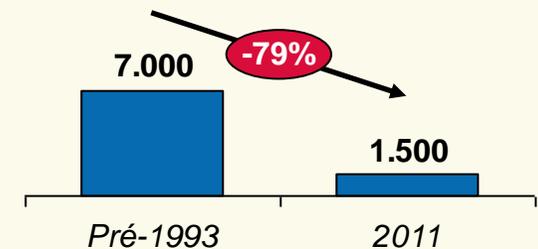
- **Maior eficiência na alocação da mão de obra, conforme a demanda**

Problemas não sanados

- Ternos maiores que o necessário
- Dificuldades em contratar por prazo indeterminado, devido à pressões políticas e sociais
- Baixa frequência na realização de treinamento
- Dificuldade de liberação de recursos do FDEPM

EXEMPLO

Número de Trabalhadores – Porto do RJ



*Apesar da significativa redução, acredita-se que **1/3 do atual contingente** já seria suficiente para suprir as necessidades*

A manutenção de OGMO como *pool* de trabalhadores é benéfica, contudo há melhorias possíveis:

- Formalização da mão de obra avulsa, sob regime CLT: remuneração fixa mínima, com adicional por turno trabalhado; embora aumente o custo no curto prazo, o modelo leva a um menor custo no médio prazo, com aumento de eficiência e flexibilidade na gestão do quadro
- Convênios com a CNT para capacitação dos trabalhadores portuários: Facilita a utilização dos recursos do FDEPM

Lei 12.815

- capatazia: atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;
- estiva: atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peçação e despeação, bem como o carregamento e a descarga, quando realizados com equipamentos de bordo;
- conferência de carga: contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;
- conserto de carga: reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;
- vigilância de embarcações: atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias nos portalós, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcação; e
- bloco: atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos.

Es
utiliz

ilustrativos, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade se utilizado como material de apoio à uma apresentação em sala de aula.

Tópicos de discussão priorizados nessa aula

**Planejamento e
regulação setorial**

- **Modelo de exploração portuária**
- **Planejamento portuário**

**Gestão e administração
portuária**

- **Gestão de portos organizados**
- **Regulação de terminais portuários**

**Operação portuária – A ser
tratado detalhadamente no
próximo módulo**

Os arrendatários privados devem atender a uma série de requisitos, conservando o caráter de serviço público da atividade

Lei das Concessões (8.987/1995)

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários [...]

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Arrendamento é uma forma de concessão...

Ex. setor portuário: Contrato de arrendamento TECON-1 Santos

A exploração do serviço deverá satisfazer às condições de regularidade, continuidade, eficiência e atualidade, com gerenciamento pela ARRENDATÁRIA e com comando único das operações, "do porão ao portão" e vice-versa. A ARRENDATÁRIA deverá prestar serviço adequado a todos os usuários, indistintamente.

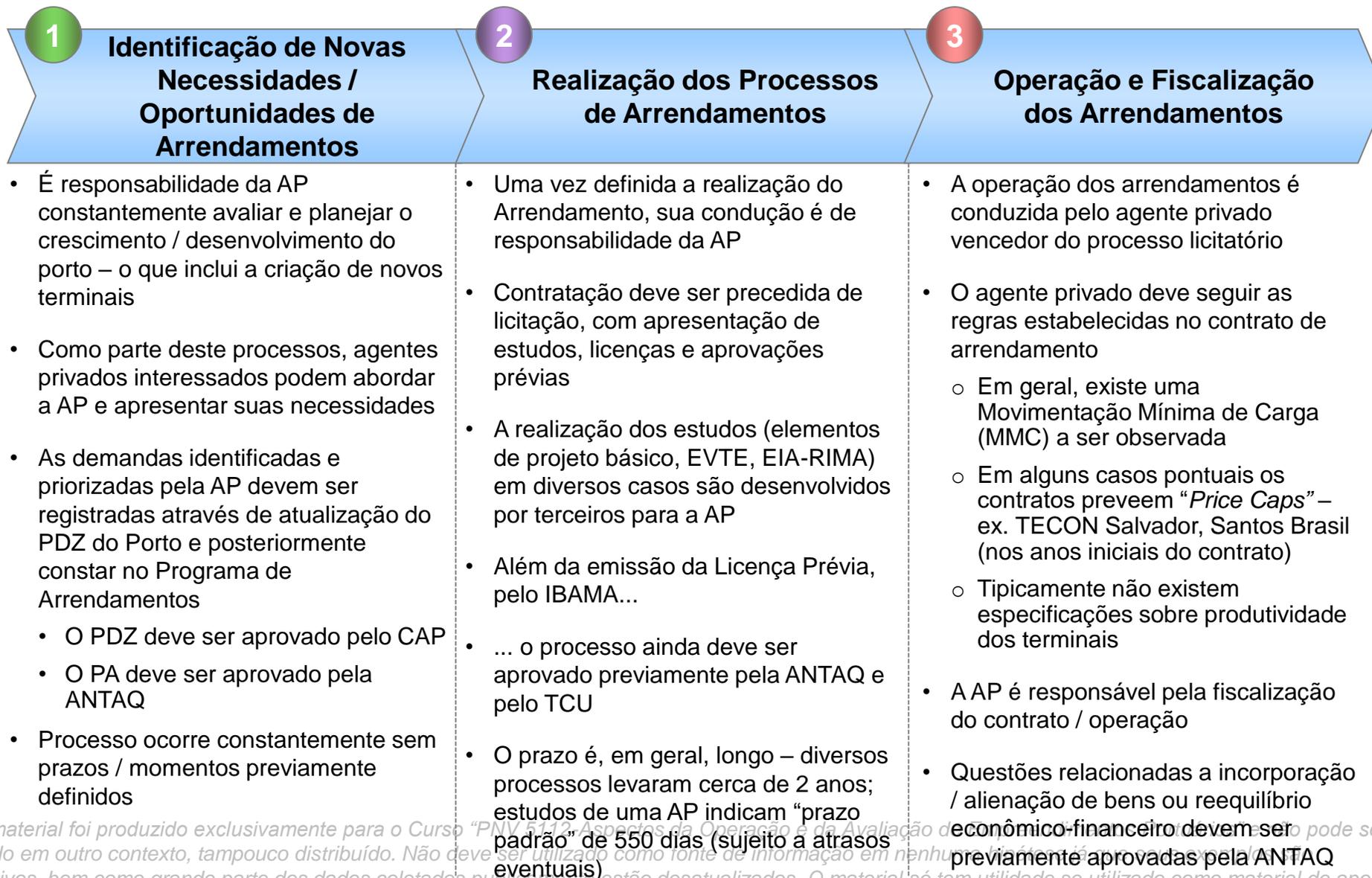
REGULARIDADE: Prestação dos serviços nas condições estabelecidas no Projeto Básico, no Contrato e nas normas técnicas aplicáveis

CONTINUIDADE: Manutenção, em caráter permanente, da oferta dos serviços

EFICIÊNCIA: Execução das operações portuárias e dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios, que busquem, em caráter permanente, a excelência, e que assegurem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e das metas do arrendamento

ATUALIDADE: Modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação e manutenção, bem como a melhoria e a expansão do serviço, na medida das necessidades dos usuários

Podem ser definidas três fases nos arrendamentos – desde a identificação de sua necessidade, até sua operacionalização / fiscalização

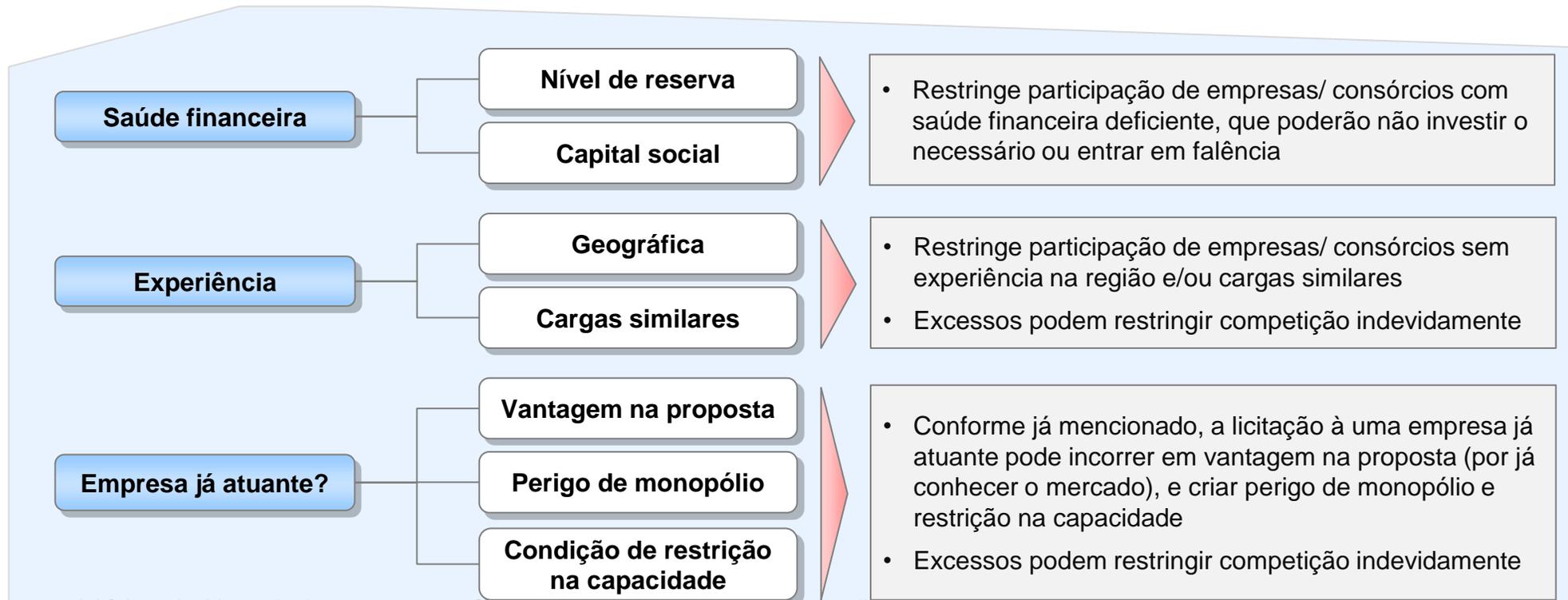


Quanto ao procedimento licitatório, existem no mundo diferentes alternativas de processo de seleção de arrendatários aplicáveis mundialmente



Esse material foi desenvolvido exclusivamente para o curso "LTC - 111017 - Apoiador da Operação e da Gestão do Empreendimento - Ordenação e não pode ser utilizado em outro contexto, tampouco distribuído. Não deve ser utilizado como fonte de informação em nenhuma hipótese já que seus exemplos são ilustrativos, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade se utilizado como material de apoio à uma Fonte: Legislação e Análise Própria

A pré-seleção cria “barreiras de entrada” à participação de representantes indevidamente qualificados



Os processos de seleção tipo “leilão” ou “concorrência” são mais objetivos; por meio da negociação, mais subjetiva, pode-se melhorar os projetos apresentados ao longo do processo



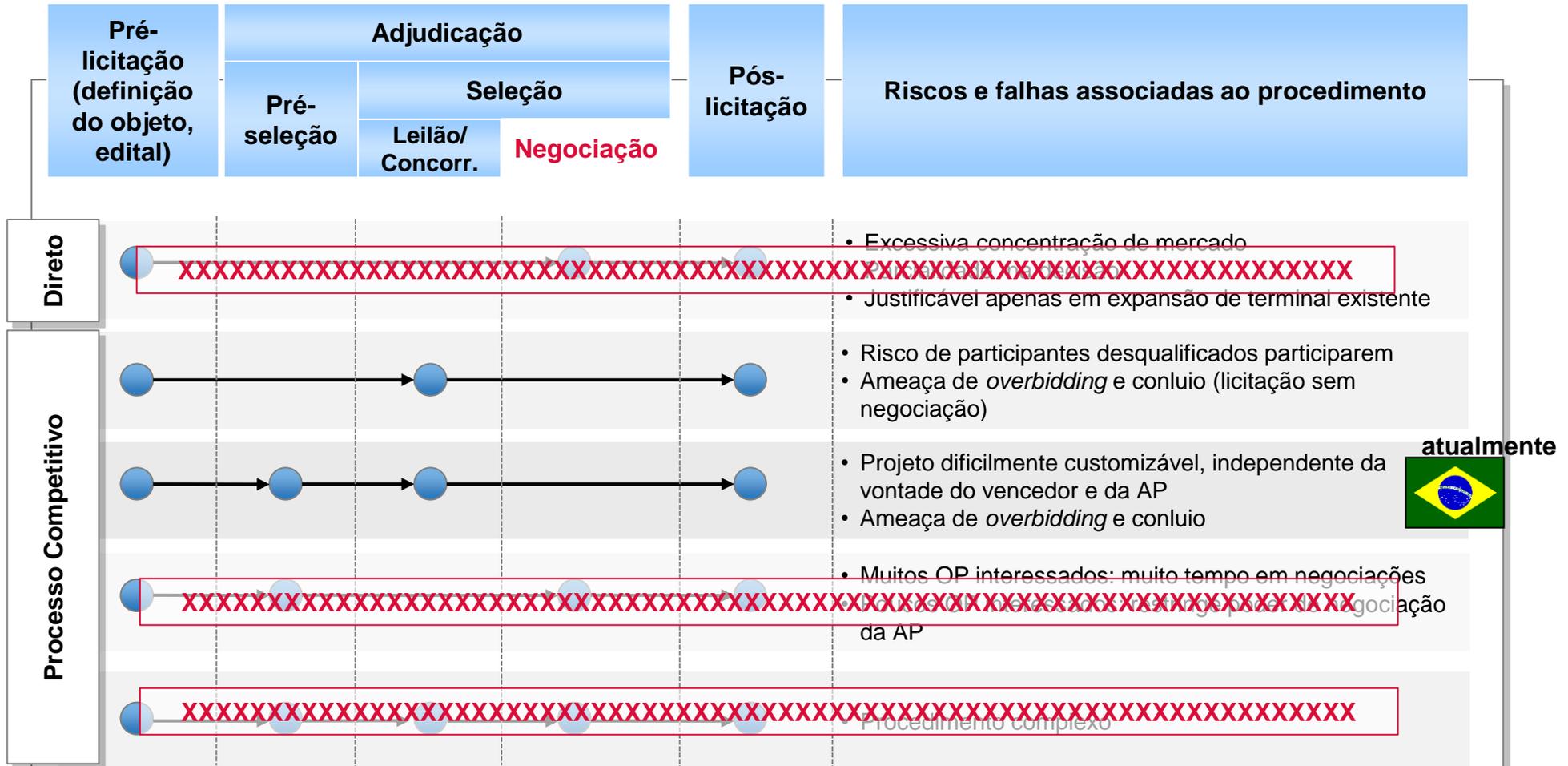
Leilão/ Concorrência

- São procedimentos absolutamente imparciais
- Leilão é dinâmico e concorrência (envelope) é estático
- Projeto ou empreendimento em licitação não pode ser alterado

Negociação

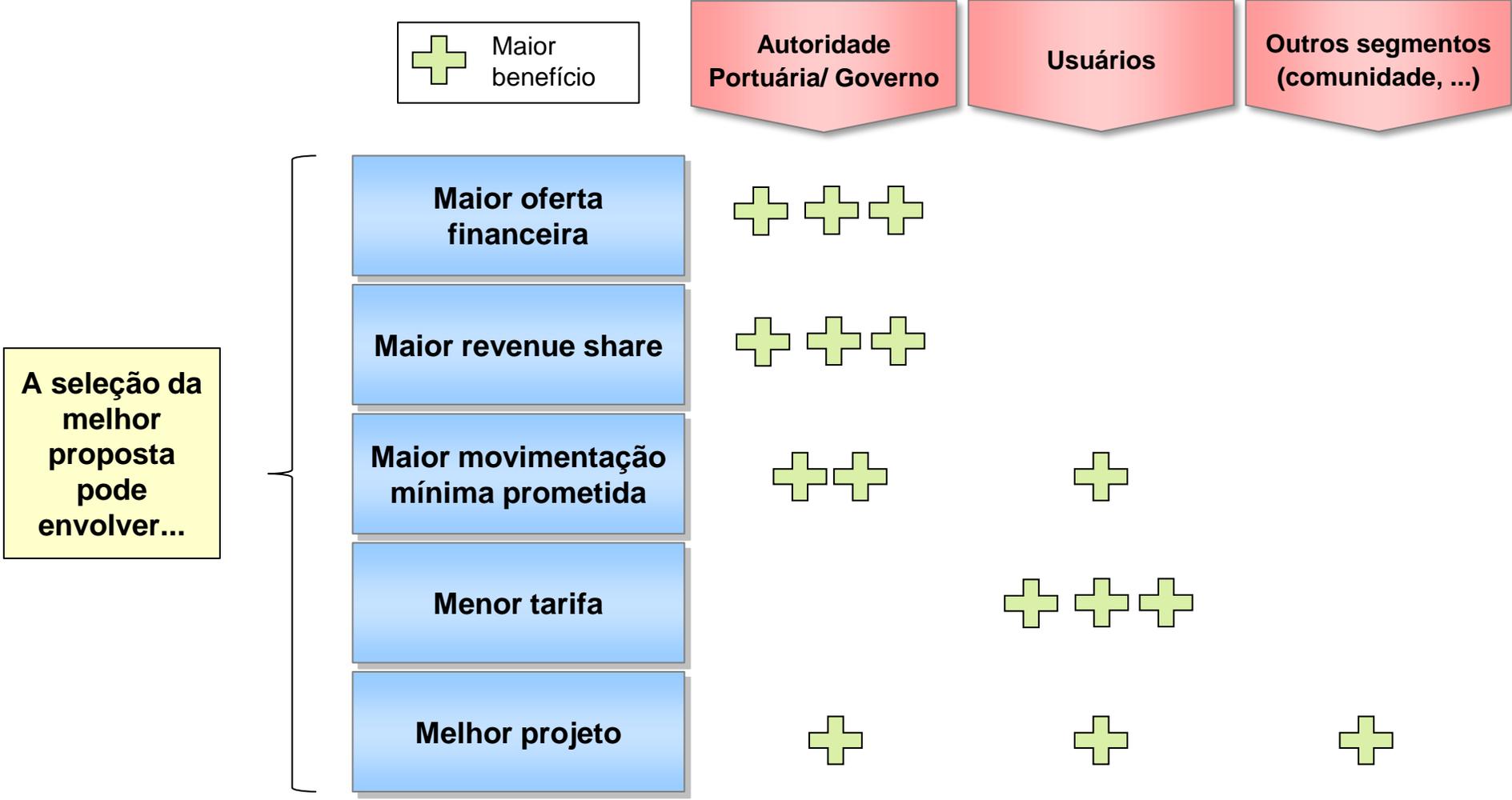
- Envolve uma negociação em que as propostas e o próprio objeto da licitação vão sendo alterados pelos proponentes e pela AP
- Ao cabo do processo, seleciona-se um dos proponentes – processo mais subjetivo (pode ser feito por comissão imparcial)

No Brasil, exige-se constitucionalmente a licitação com imparcialidade, restringindo as possibilidades de realização de processo de “negociação”



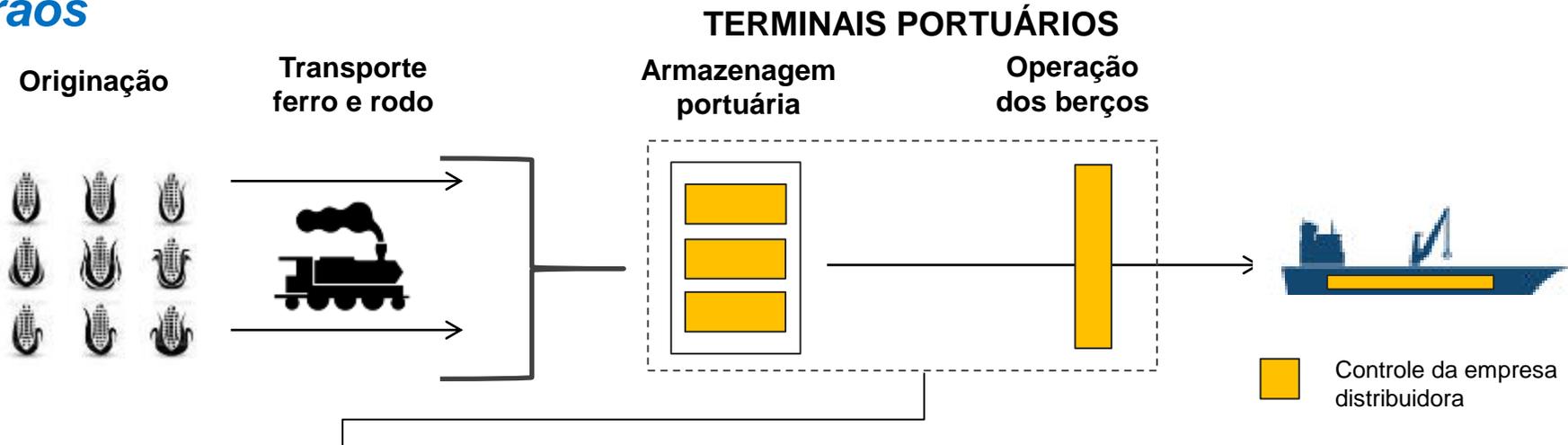
Esse material foi desenvolvido exclusivamente para o curso "LTC - 110172 - Apoiador da Operação e da Gestão do Empreendimento" e não pode ser utilizado em outro contexto, tampouco distribuído. Não deve ser utilizado como fonte de informação em nenhuma hipótese já que seus exemplos são ilustrativos, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade se utilizado como material de apoio à uma Fonte: Legislação e Análise Própria

O novo marco regulatório buscou aumentar valor para o usuário pelo modelo de menor tarifa, maior eficiência ou maior capacidade (transformando “melhor projeto” em algo objetivo), o que foi alterado recentemente, permitindo maior valor de outorga



Esse material foi produzido exclusivamente para o Curso “PNV 5112-Aspectos da Operação e da Avaliação de Empreendimentos Portuários” e não pode ser utilizado em outro contexto, tampouco distribuído. Não deve ser utilizado como fonte de informação em nenhuma hipótese já que seus exemplos são ilustrativos. Nem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade se utilizado como material de apoio à

Tal medida justifica-se pois a aplicação da alguns desses critérios em alguns casos é inadequada ou bastante difícil de modelar. *Exemplo: terminais de Grãos*



Armazenagem e operação de berços

Característica do mercado: Grandes players verticalizados. Terminais operam como centro de custo da e possuem pouca relevância frente a outros elos da cadeia (frete rodo pode ser 10x maior)

Menor tarifa

- Cadeia verticalizada oferta *bid zero*
- Prestador de serviço não consegue competir

Maior eficiência de movimentação

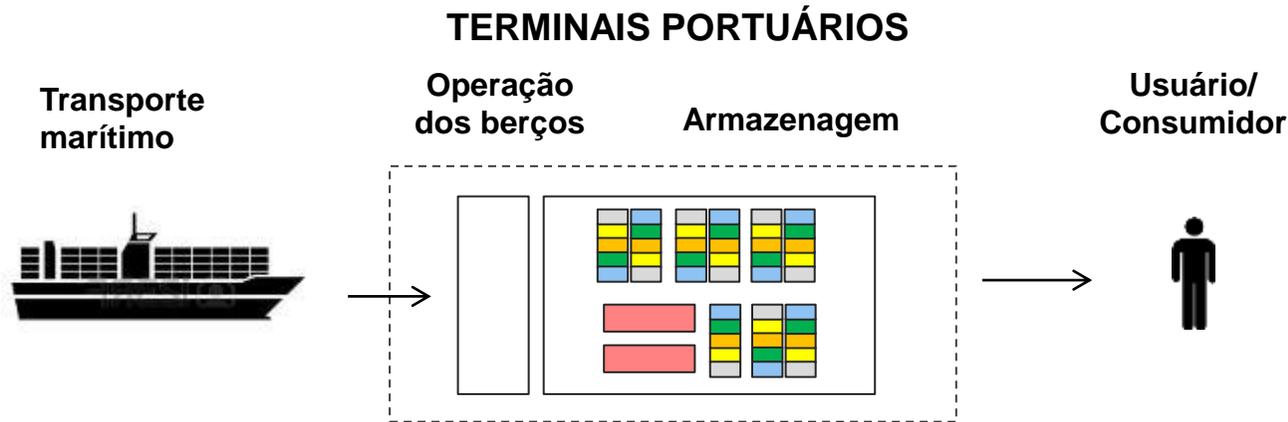
- Critério pouco aplicável
- Eficiência já faz parte do contrato entre armador e terminal

Maior capacidade de movimentação

- Área do terminal é limitada não permitindo grandes diferenças entre bids
- Risco de bids “impossíveis” -> multa por não movimentação
- Investimentos não eficientes

Critério inicialmente escolhido pelo Poder Concedente

Exemplo: Terminal de contêiner



Operação de cais e pátio

Característica: Evolução dependente da economia da região/país e não controlável pelo arrendatário

Menor tarifa

- Dificuldade de definição de uma cesta de serviços a ser regulada

Maior eficiência de movimentação

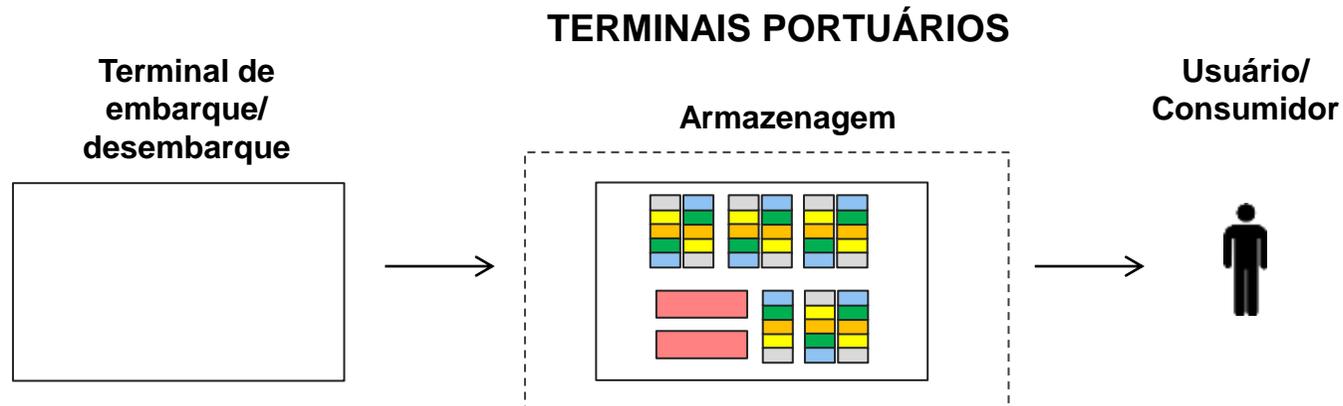
- Critério inaplicável – não há como definir e controlar eficiência de forma adequada

Maior capacidade de movimentação

- Licitante não tem controle do mercado
- Capacidade difícil de mensurar e controlar

Crítério inicialmente escolhido pelo Poder Concedente

Exemplo: terminais retroportuários de contêineres



Operação de cais e pátio

Característica: Cargas fracionadas, com evolução dependente da economia da região/país e não controlável pelo arrendatário

Menor tarifa

- Dificuldade de definição de uma cesta de serviços a ser regulada
- *Bid zero* com parceria entre armador + operador

Maior eficiência de movimentação

- Critério pouco aplicável
- Eficiência já faz parte do contrato entre armador e terminal

Maior capacidade de movimentação

- Licitante não tem controle do mercado

exclusivamente para o Curso "PNV 5112-Aspectos da Operação e da Avaliação de Empreendimentos Portuários" e não pode ser pouco distribuído. Não deve ser utilizado como fonte de informação em nenhuma hipótese. Este material é apenas ilustrativo, bem como grande parte dos dados coletados publicamente estão desatualizados. O material só tem utilidade quando utilizado como material de apoio à uma apresentação em sala de aula.

Critério inicialmente escolhido pelo Poder Concedente

Os modelos aplicados no Brasil, segundo o novo marco, não são comuns no mundo (1/3)

	Modelo portuário e exemplo	Critérios de seleção e outros aspectos do edital	Percepção do processo e resultados
Buenos Aires Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landlord Port</i> • Concessão de 7 terminais existentes (4 de conts.), em 1993 <ul style="list-style-type: none"> • 3 Pto. Novo (federal) • 1 Dock Sud em 1993 (municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior pagamento associado a quantidade, com melhor técnica • Price cap • Garantia de mínimo volume • Garantia de desempenho • Absorção de MDO anterior/ indenizações 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento expressivo de volume e produtividade. Entre 1991 e 95: <ul style="list-style-type: none"> • Capacid.: 400 - 1.000 kTEU/y • Custo de import. em conts.: 450 - 120 USD/teu • Problemas: condições melhores em Dock Sud que Pto. Novo • Falência de um op. no Pto Novo
Valparaíso, San Antônio e San Vicente Chile	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landlord Port</i> • Concessão de 3 terminais, em 1999 <ul style="list-style-type: none"> • 1 em Valparaíso, • 2 em San Antonio • Pto. San Vicente 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor preço com maior pagamento • Piso de tarifa (desempate pelo pagto.) • Permissão de serviços <i>premium</i> • Máx. 40% de <i>shipping</i> ou dono de carga • Máx 15% de terminal próximo ao licitado • Recompra de equipamentos a preço de mercado ao fim da concessão 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrecadaram 3x o esperado • Indícios positivos: <ul style="list-style-type: none"> • 5 maiores players mundiais participaram • Investimentos e melhor desempenho
Callao Peru	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landlord Port</i> • Concessão/BOT de terminal para 1,35 MTEU • Construção de 2 berços (1ª fase) e 1 berço (2ª fase) 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor preço com maior pagamento • Preço mínimo fixado em \$69/TEU • Exigência de experiência através de volume movimentado em outros portos 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 consórcios interessaram-se e 3 ofereceram a tarifa mínima • No desempate o vencedor ofereceu \$144m (ante \$95,5m do 2º e \$50m do 3º) • Indícios de “maldição do vencedor”⁽¹⁾

Os modelos aplicados no Brasil, segundo o novo marco, não são comuns no mundo (2/3)

	Modelo portuário e exemplo	Critérios de seleção e outros aspectos do edital	Percepção do processo e resultados
Montevideu Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landlord Port</i> • Terminal de contêineres em Montevideu 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor preço • O consórcio vencedor ofereceu \$67/cont (ante \$82/cont da segunda melhor oferta) 	<ul style="list-style-type: none"> • O segundo colocado alegou fraude no processo e provocou uma CPI
5 portos Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landlord Port</i> • Cartagena, Santa Maria, Barranquilla, Tumaco e Buenaventura • Possibilidade que terminais privados tornem-se públicos⁽¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior oferta • Arrendamento do terminal por 20 anos • Cada terminal recebeu uma única proposta (exceção: Buenaventura) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mais de USD 160 M em investimentos privados • Melhora de indicadores (93-01) <ul style="list-style-type: none"> • Tempo do navio no porto de 1,5 dia para 1 dia • Mov: de 16 para 45 cont/h
Cochin Índia	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landlord Port</i> • Concessão/BOT do Rajiv Gandhi Container Terminal (Cochin) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior participação na receita • <i>Price cap</i> • Anteriormente era usado o modelo de menor preço (com <i>cost plus</i>) <ul style="list-style-type: none"> • Não fixava índices de eficiência • Garantia retorno de 15% 	<ul style="list-style-type: none"> • O vencedor ofereceu 30% (ante 10% do segundo), posteriormente foi renegociado para 25% • O antigo modelo não promoveu investimentos nem redução de preços
Turquia	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Landlord Port</i> • Privatizou 13 dos 20 portos entre 97 e 2003 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior oferta • Oferta inicial mais participação sobre as receitas • Exigências de pessoal, metas de investimento • <i>Price cap</i> vigente por 5 anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Provocou investimentos, aumentou produtividade e receitas • Não houve aumento de volume

(Ref.1) “Law...also permitted privately owned terminals to become public use facilities and to compete with the regional port societies”

Os modelos aplicados no Brasil, segundo o novo marco, não são comuns no mundo (3/3)

	Modelo portuário e exemplo	Critérios de seleção e outros aspectos do edital	Percepção do processo e resultados
Roterdã/ Antuérpia Holanda/ Bélgica	<ul style="list-style-type: none">• <i>Landlord Ports</i>• Terminais de contêineres de <i>Maasvlakte 2</i> (Hol)• Terminal de <i>Deurganckdock</i> (Bel)	<ul style="list-style-type: none">• Matriz com 4 critérios (Roterdã)⁽¹⁾:<ul style="list-style-type: none">• proposta financeira (40%)• <i>Business plan</i> (25%)• sustentabilidade (20%)• conceito (15%)• Modelo semelhante na Antuérpia	<ul style="list-style-type: none">• Atraiu os maiores operadores do mundo, mesmo os instalados em portos vizinhos• O esforço em conceder terminais a operadores diferentes perdido com a consolidação do setor
Barcelona Espanha	<ul style="list-style-type: none">• <i>Landlord Port</i>• <i>Muelle Prat Wharf</i>	<ul style="list-style-type: none">• Matriz com 3 critérios:<ul style="list-style-type: none">• <i>Business plan</i> (30%)• Técnicas e operações (40%)• Proposta financeira (30%)• Concorrência aberta a todos com volume 500.000 TEU/ano em outros portos• Se em 2 anos alcançar 80% de ocupação e 50% de <i>transshipment</i>, garante concessão de área extra para expansão	<ul style="list-style-type: none">• N/D

(1) Definição dos critérios: proposta financeira (capac. gerar receitas além de aluguéis e taxas portuárias), plano de negócios (network do consórcio e capac. atrair cargas), sustentabilidade (impacto na região, distrib. modais e impacto nas emissões) e conceito (qualidade e eficiência do porto)

Atualmente, a legislação estipula um prazo máximo de 25 anos para o contrato de arrendamento – prorrogáveis por mais 25 – não considerando o montante de investimentos necessário no projeto

Lei dos Portos

São cláusulas essenciais no contrato a que se refere o inciso I do caput deste artigo, as relativas:
ao início, término, prorrogação, **• desatualizado**
vez, por prazo desde que prevista no edital de licitação e que o prazo total, incluído o da prorrogação, **não exceda a cinquenta anos;**

Decreto regulamentador

Os contratos de arrendamento de **serão de até vinte e**
mediante justificativa,
única vez, por prazo
do originalmente
contratado.

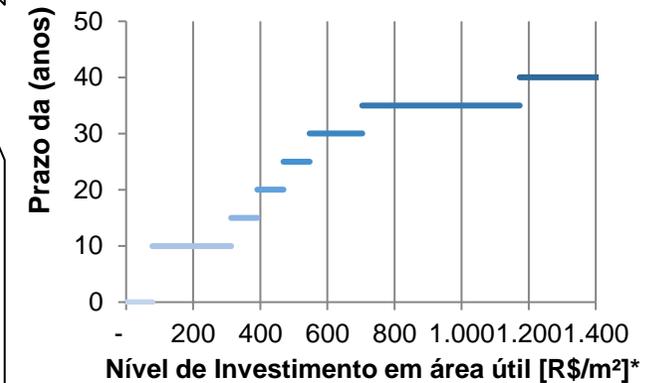
- A existência de “possibilidade” de prorrogação de contratos pode gerar incertezas e, desta forma, tipicamente não será precificado pelos agentes privados participando do processo licitatório
- A duração original do arrendamento deve ser definida de forma a viabilizar o empreendimento, o que nem sempre terá um prazo máximo de 25 anos (sem depender da prorrogação)

Os prazos máximos podem levar em consideração o montante de investimentos, permitindo um nível de preços adequados e remuneração justa

Propostas para duração de arrendamento de terminais [anos]

Propostas dadas em 2008	Comissão Européia	APs e operadores	Armadores
Sem investimentos significantes	8	10	8
Investimentos em ativos móveis	12	15	15
Investimentos em ativos fixos	30	45	36

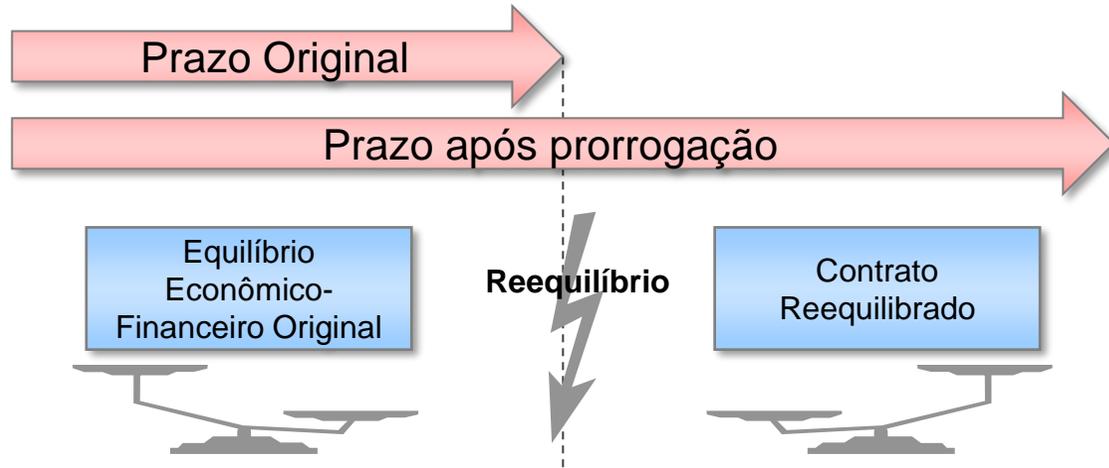
Alguns portos seguem regras específicas para determinar prazos... Ex. Antuérpia



* Em geral, apenas parte da área concedida é útil. Valores em EUR/m² de 2008, convertidos a R\$/m² de 2008 e atualizado para 2011 pelo IPCA.

- Literatura sugere prazos de **30 ~45 anos** para terminais com investimentos relevantes em ativos fixos
- **Prazos de 25 anos podem ser curtos** nestes casos (a legislação poderia prever prazos maiores, induzindo a tarifas mais reduzidas)

A prorrogação leva em conta o desempenho dos arrendatários e exige o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato



Problema: no Brasil, as condições para a prorrogação de arrendamentos não são claras

- Contratos existentes citam, em geral, apenas que a AP deverá levar em conta o desempenho do arrendatário ao decidir
- Tem-se requerido a realização de reequilíbrio econômico-financeiro baseado nas normas vigentes (NT17 e 25), o que estabelece um novo parâmetro de equilíbrio, não existente quando o contrato foi firmado
- Há divergências se o reequilíbrio deve levar em conta o período transcorrido desde o início do prazo original
- A percepção de alteração unilateral acarreta em maior risco regulatório

- A possibilidade de prorrogação do contrato **não traz benefícios sensíveis ao desenvolvimento do setor**
- Pelo contrário, gera insegurança pela arbitrariedade dada à AP
- Os prazos devem ser longos o suficiente para o privado recuperar os investimentos, evitando a possibilidade de prorrogação

Riscos devem ser alocados em contrato àqueles mais bem preparados para evitá-los

Alocação de riscos sugerida em arrendamentos

Riscos de projeto ou de construção

- **Arrendatário:** erro de estimativa da empresa, fornecedores ou prestadores por ela contratados, atrasos por mau gerenciamento de obras
- **AP :** Informações fundamentais omitidas ou com erro no edital

Riscos de custos operacionais

- **Arrendatário:** erro de estimativa da empresa, problemas com fornecedores ou prestadores por ela contratados, ineficiência operacional
- **AP :** informações fundamentais omitidas ou com erro no edital

Riscos de receita ou de demanda

- **Arrendatário:** erro de estimativa da empresa, erros de estratégia
- **Compartilhamento de riscos com abertura para renegociação:** casos extremos (grandes crises, etc.)

Riscos financeiros

- **Arrendatário:** Condições normais
- **Compartilhamento de riscos com abertura para renegociação:** casos extremos (crises longas, etc.)

Riscos ambientais

- **Arrendatário ou AP:** Depende da culpa

Riscos externos/ catástrofes

- **Compartilhamento com abertura para renegociação**

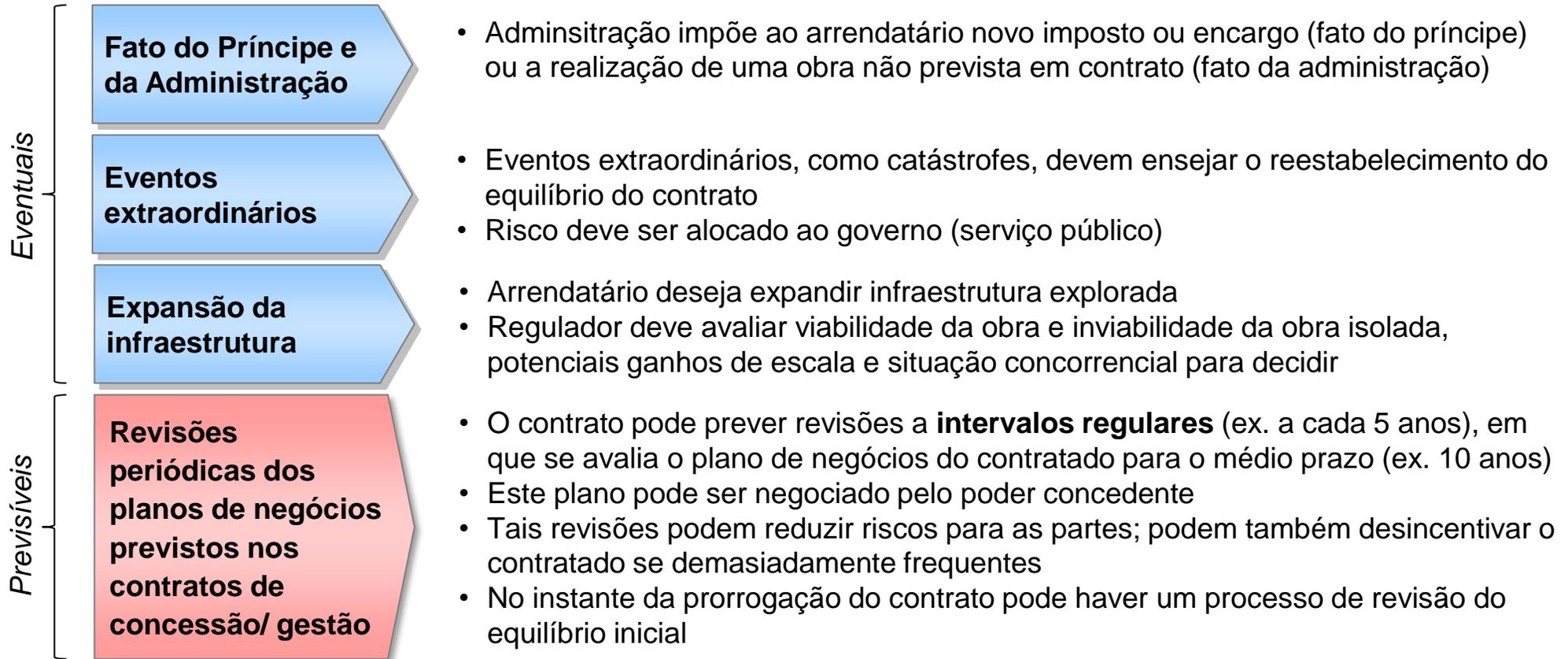
Riscos regulatórios

- **Governo ou AP:** Depende da culpa

E em função desta alocação de riscos, podem eventualmente ser previstas condições de revisão dos contratos...

Em linha com atuação das APs e ANTAQ hoje

Circunstâncias que podem gerar reequilíbrios



Framework conceitual para definição e classificação de áleas extraordinárias contratuais

Áleas extraordinárias

Definição

Áleas extraordinárias		Definição
<p>Áleas administrativas</p> <p>Risco que o pacto seja alterado em razão de um ato do Poder Público que afete a economia do contrato</p>	Fato do Príncipe	<ul style="list-style-type: none"> • Determinação da Administração que atinge o contrato apenas reflexivamente, sendo imprevisível no momento do acordo¹ • <i>Exemplo: Aumento de impostos</i>
	Fato da Administração	<ul style="list-style-type: none"> • Ação ou omissão ilícita do Poder Público que atinge diretamente a concessão • <i>Ex.: Suspensão do serviço por motivo de ordem pública</i>
	Poder de alteração unilateral	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração de condições de funcionamento do serviço com finalidade de atender o interesse público² • <i>Ex.: Investimentos não previstos; diminuição de tarifas</i>
<p>Áleas econômicas</p> <p>Desequilíbrio ocorre em razão de fatos estranhos à vontade das partes, imprevisíveis, ou previsíveis de consequências incalculáveis</p>	Teoria da imprevisão	<ul style="list-style-type: none"> • Verificação de ocorrência de evento imprevisível e inevitável, externo ao contrato e estranho à vontade das partes³ • <i>Ex.: crise financeira de impactos catastróficos</i>
	Força maior	<ul style="list-style-type: none"> • Fato estranho à vontade das partes, inevitável e imprevisível, que altera condições e torna impossível a execução do contrato⁴ • <i>Ex.: greve de trabalhadores ou manifestações</i>
	Sujeições imprevistas	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade material na execução do objeto, exterior à vontade das partes e imprevisível, que onere a execução da prestação • <i>Ex.: Falha geológica ou lençol freático no local do projeto</i>

1: Teoria só se aplica se a autoridade responsável for da mesma esfera de governo do contratante; caso contrário aplica-se a teoria da imprevisão. Ressalte-se que há uma tendência jurisprudencial de aplicar teoria do príncipe apenas se atingir o concessionário de modo especialmente oneroso em relação aos demais cidadãos. 2: O objeto do contrato não deve ser alterado neste tipo de reequilíbrio contratual. 3: O evento deve causar gravame (ou benefício) muito severo no seu aspecto econômico, de forma a tornar sua execução extremamente onerosa (ou benéfica) para uma das partes.

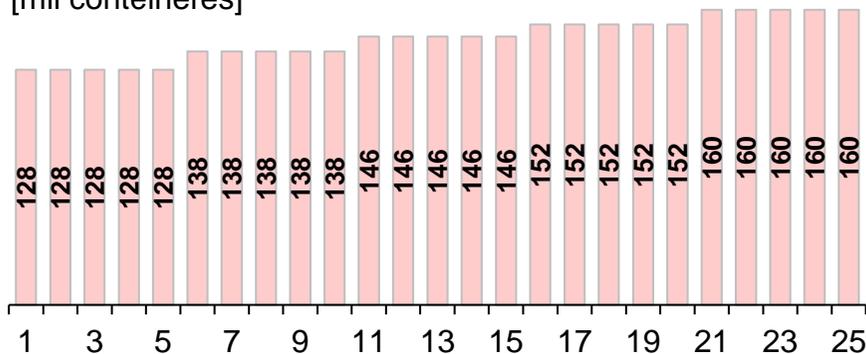
Exemplos de eventos que podem ensejar reequilíbrio econômico-financeiro em um contrato de arrendamento do setor portuário

EXEMPLOS DO SETOR	Fatos de desequilíbrio (teoria das áleas)	1) Situação exige recomposição e repactuação	2) Situação exige apenas recomposição	3) Situação exige apenas repactuação
Demanda	• Alteração unilateral	Não cabe	Não cabe	Aumento de área
	• Teoria da imprevisão	Nova rota de escoamento redireciona fluxo	Crise financeira impacta de modo significativo	Não cabe
	• Fato da Administração	Entrega de área menor do que a prevista	Entrega de área menor por um período	Não cabe
Tarifas e preços	• Alteração unilateral	Não cabe	Não cabe	Fixação ou diminuição de tarifa teto
	• Teoria da imprevisão	Mudança extrema no mercado	Crise financeira impacta de modo significativo	Não cabe
Impostos	• Fato do príncipe	Fim da CPMF	Fim e retorno da CPMF	Não cabe
	• Teoria da imprevisão	Aumento de ISS	Variação de ISS em um determinado período	Não cabe
Custos e despesas	• Fato da Administração	Entrega de área menor do que a prevista	Entrega de área menor por um período	Não cabe
	• Alteração unilateral	Não cabe	Não cabe	Aumento de área
	• Teoria da imprevisão	Nova rota de escoamento redireciona fluxo	Crise financeira impacta de modo significativo	Não cabe
Investimentos	• Alteração unilateral	Não cabe	Não cabe	Aumento de área
	• Sujeições imprevistas	Não cabe	Falhas geológicas na área do terminal	Não cabe
	• Fato da Administração	Entrega de área menor do que a prevista	Entrega de área menor por um período	Não cabe

Atualmente, o requisito de desempenho mais comum é a MMC (à qual se atrela parte do arrendamento a ser pago)

Movimentação Mínima Contratual (MMC)

Exemplo TECONDI-Santos
[mil contêineres]



Outros requisitos (exemplos)

- **Santos Brasil (Santos):** A produtividade nas operações de cais contarão com equipamentos e logística para movimentação igual ou superior a 50 movimentos por navio por hora atracada, a partir de uma carência de 6 (seis) meses após o início das operações, sob pena de extinção deste Contrato. [sic] – **não é previsto nenhum tipo de sanção associado especificamente a esta meta de produtividade**

- A MMC é o único requisito de desempenho aplicável largamente ao setor, independentemente do tipo de carga
- O incentivo para o cumprimento da MMC se dá através da cobrança da parcela de arrendamento proporcional à movimentação, uma vez que o pagamento mínimo toma como base a MMC

No Brasil, os terminais arrendados têm liberdade na fixação de preços, com a adoção de *price-cap* apenas em exceções

NÃO EXAUSTIVO

Exceção 1

TECON Salvador (Porto de Salvador, BA)

O preço de movimentação de contêineres cobrado pelo TECON Salvador é regido por um contrato com price-cap. A medida foi adequada, tendo em vista que à época de concessão do terminal não havia concorrência local e a concorrência regional era restrita

Valores máximos permitidos

Até 2 anos:

- R\$ 94,63 / contêiner movimentado
- R\$ 4,69 / tonelada de carga movimentada

A partir do 3º ano:

- Valores base até o 2º ano reajustados pelo IGP-M

Exceção 2

Santos Brasil (Porto de Santos, SP)

O Contrato da Santos Brasil estipulou preços-teto para os três primeiros anos de operação do terminal. A medida parece adequada para o caso de um porto grande em que se preveja o aumento da competição, diminuindo a necessidade de regulação de preços

Valores máximos permitidos

- Até 6 meses = R\$ 500,00
 - Acima de 6 a até 12 meses = R\$ 330,00
 - Acima de 12 e até 18 meses = R\$ 253,00
 - Acima de 18 e até 24 meses = R\$ 195,00
 - Acima de 24 e até 36 meses = R\$ 150,00
 - Acima de 36 meses = Livre
- *previsto o reajuste em função da inflação

- Não há consistência na aplicação do modelo price-cap no Brasil
- Dois terminais que adotam price-cap em seus contratos (não exaustivo) são o TECON Salvador e o terminal Santos Brasil (ambos anteriores à criação da ANTAQ)
- Em casos similares ao do TECON Salvador (restrição de competição), foram adotados regimes de preço livre (ex.: TECONVI – Itajaí, TECON Suape)

Entraves à expansão da capacidade nos portos públicos motivaram a expansão do modelo de TUPs

NÃO EXAUSTIVO

Falta de planejamento adequado

- Novos projetos são engatilhados quando os sintomas da falta de capacidade são sentidos, sem considerar o tempo de implantação dos mesmos
- Escassez de áreas naturalmente adequadas exigiria projetos mais ousados de expansão, com maior tempo de maturação e planejamento dos acessos

Processos licitatórios

- Falta de capacidade das Autoridades Portuárias de realizar projetos internamente
- Processo licitatório para realização de EVTEs+ para o arrendamento em si
- Questionamentos, impugnações, etc. (ex. Vopak-Santos)

Incerteza no marco regulatório

- A possibilidade de haver terminais privados competidores pode ter inibido interessados em terminais públicos

Prazo de amortização

- Expansão dos terminais existentes esbarra nos prazos residuais, insuficientes para amortizar os investimentos
- Discussão passa a envolver renovação dos contratos, com suas implicações jurídicas e carentes de regulação mais bem definida

FIM da Aula 2 do Módulo 2