



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA  
SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS E TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS  
DEPARTAMENTO DE NOVAS OUTORGAS E POLÍTICAS REGULATÓRIAS PORTUÁRIAS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MODELAGEM DE DESESTATIZAÇÕES

NOTA TÉCNICA Nº 4/2022/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA

Brasília, 18 de janeiro de 2022.

**PROCESSO Nº 50000.033946/2021-63**

**INTERESSADO: MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA**

**1. ASSUNTO**

**Retificação da Nota Técnica nº 15/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, que encaminha para submissão à participação social do projeto que visa a Desestatização do Porto Organizado de Santos.**

**2. OBJETIVO**

Em linha ao estabelecido no Acórdão nº 783-2021-Antaq, no qual foi solicitado que o "Ministério de Infraestrutura (MINFRA) promova ajustes nas documentações referentes à exclusão da denominada Conta Vinculada", o presente documento tem por objetivo ajustar a Nota Técnica nº 15/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI 4888803), em que continha manifestação destas setoriais técnicas acerca do encaminhamento do projeto em epígrafe à fase de Consulta e Audiência Públicas a serem promovidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) frente às últimas versões dos relatórios e produtos produzidos pela equipe do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, contratada para elaboração dos Estudos, nos termos do Contrato nº 001/2020 (SEI 2421533), no âmbito do projeto de desestatização dos Portos de Santos e São Sebastião.

Desse modo, a presente NT retifica e consolida as Notas Técnicas nº 15/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI 4888803) e nº 19/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI 4947944), que buscavam subsidiar a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários - SNPTA e a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias – SFPP, ambas desta Pasta Ministerial, quanto à submissão do projeto à participação social, por meio da Consulta e Audiência Públicas, a fim de dar continuidade ao processo de desestatização do Porto Organizado de Santos.

**3. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA PARA A DESESTATIZAÇÃO**

Nos últimos anos, foram verificados avanços na operação e exploração portuária em todo o mundo, com consequente aumento da movimentação de carga ao longo desse período. Contudo, o atual cenário nacional de descompasso entre a expansão da capacidade da infraestrutura portuária frente ao crescimento do setor persiste, tendo se tornado um gargalo da cadeia produtiva brasileira.

A complexidade inerente às operações e aos investimentos realizados no setor de transporte portuário faz com que o Estado tenha dificuldades na gestão de seus diversos componentes. As premissas de contratação de serviços e aquisição de produtos a que é submetido o setor público brasileiro são entraves à gestão eficiente de um ativo portuário, o qual depende fundamentalmente da agilidade nas tomadas de decisão, planejamento de longo prazo e investimento intensivo e contínuo em infraestrutura.

O resultado dessa equação é a degradação da qualidade dos serviços prestados e a falta de capacidade no processamento de cargas, o que contribui para a diminuição da regularidade e da eficiência operacional dos serviços portuários, além do aumento de custos.

Em relatório de auditoria, aprovado pelo Acórdão nº 2.711/2020 – Plenário, de 07/10/2020, no âmbito do processo TC 022.534/2019-9, o Tribunal de Contas da União – TCU demonstrou a tendência de aumento da participação de Terminais de Uso Privado (TUP) no setor portuário brasileiro.

Dentre os achados de auditoria identificados pela equipe técnica do Tribunal de Contas, estão os seguintes:

- "ACHADO 1 - Apesar de ter apresentado avanços, o processo licitatório para arrendamento portuário é complexo, rígido e moroso, incompatível com a agilidade necessária para a otimização do espaço público";
- "ACHADO 2 – O modelo de contrato de arrendamento portuário não confere aos terminais arrendados e à Autoridade Portuária a flexibilidade necessária para permitir adaptações das operações ao dinamismo dos fluxos de comércio e geram consequências negativas durante e após a execução contratual";
- "ACHADO 4 – A dificuldade de contratar e a falta de recursos das autoridades portuárias públicas prejudicam a prestação de serviços adequados ao complexo portuário;
- "ACHADO 5 – Nomeações de gestores sem qualificação técnica ou gerencial representam obstáculo à gestão profissional, orientada a resultados, transparente e eficiente de autoridades portuárias públicas".

O achado 1 refere-se ao tempo necessário para perfazer todo o processo de arrendamento de áreas portuárias, desde a elaboração dos estudos de viabilidade econômica, técnica e ambiental até a assinatura do respectivo contrato de arrendamento. A auditoria externa concluiu que apesar de ter apresentado avanços, o processo licitatório para arrendamento portuário é complexo, rígido e moroso, levando no mínimo 28 meses para sua completude, incompatível com a agilidade necessária para a otimização do espaço público.

Assim alguns portos públicos estão apresentando significativo percentual de áreas sem ocupação ou com contratos precários que impedem a realização de investimentos de longo prazo. Segundo o relatório, a taxa média de ociosidade de áreas portuárias determinada foi de 56%.

O segundo achado está relacionado à rigidez dos contratos de arrendamento, que impossibilita alterações necessárias em tempo hábil para atender a dinâmica do mercado portuário atual. Por se tratarem de contratos de longo prazo, é recorrente a necessidade de alteração do tipo de carga a ser movimentada ou do quantitativo de investimentos necessários para atender a variações na demanda portuária. Contudo, o processo para realização dessas alterações é moroso, não atendendo a contento em termos de tempo a necessidade apresentada, o que leva a prejuízos para o setor.

Já o achado 4 está relacionado a contratação de obras e serviços necessários para a

manutenção do porto ou atendimento a seus clientes. Em virtude da burocracia excessiva, de falhas de gestão, de litígios nas licitações e da falta de orçamento é frequente a interrupção no fornecimento de serviços ou o atraso da contratação e do andamento das obras necessárias à adequada prestação de serviços aos usuários dos portos públicos brasileiros.

Um exemplo desse problema é a recorrente perda de calado operacional dos portos públicos em virtude da paralisação dos serviços de dragagem por atrasos na licitação, de litígios judiciais associados à licitação ou à execução do contrato ou da falta de recursos financeiros dos portos. Esse problema também afeta alguns TUPs que se utilizam do mesmo canal de acesso geridos pelas APs públicas, para as quais pagam tarifas de acesso.

Mesmo quando existe disponibilidade orçamentária para custear a execução de obras, situação bastante diferente do momento atual, a ineficiência na gestão das APs públicas ou a burocracia enfrentada por estas impedem a utilização do orçamento disponível. A figura 1 apresenta a disponibilidade orçamentária de 2010 a 2016 para as APs públicas e sua execução no respectivo ano, demonstrando que a execução orçamentária em quase todos os anos é menor que 50% da disponibilidade orçamentária.

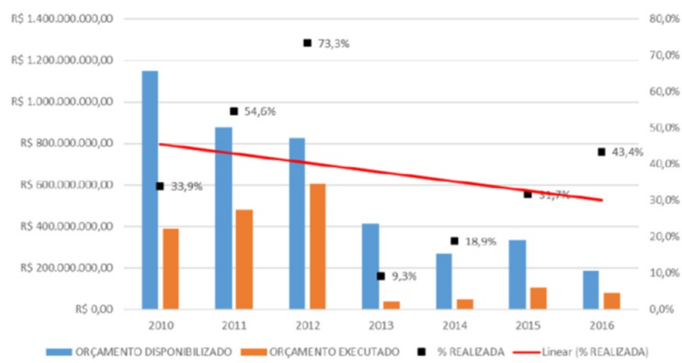


Figura 1 - Comparativo entre a disponibilidade orçamentária e a execução financeira das APs públicas nos últimos anos

Por fim, o achado 5 da auditoria externa permeia os demais achados, pois refere-se à interferência política na nomeação dos gestores das autoridades portuárias públicas brasileiras. Frequentemente, os gestores das APs são indicados por políticos e não possuem experiência no setor portuário ou sequer na gestão de empresas, o que representa obstáculo à gestão profissional, orientada a resultados, transparente e eficiente dessas empresas públicas. Outro problema identificado é a constante mudança dos quadros de gestão, levando a quebras de continuidade da administração das APs e impedindo a execução de estratégias de médio e longo prazos.

Os impactos desse problema podem ser visualizados nos resultados negativos das empresas públicas portuárias ao longo dos últimos anos, mesmo com a significativa expansão do comércio exterior brasileiro, conforme figura 2.

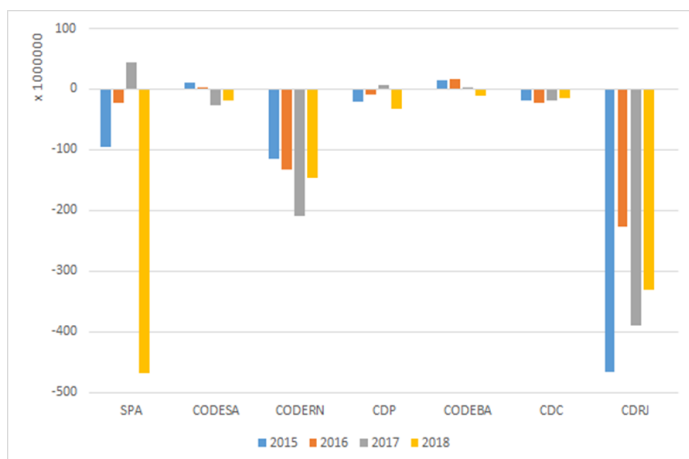


Figura 2 - Resultado financeiro líquido das APs públicas nos anos de 2015 a 2018

Com isso, conforme apontado no parágrafo 4 do relatório de auditoria operacional, os "portos públicos apresentam pouca capacidade de resposta às oscilações naturais dos fluxos de comércio e de mercado, dificuldades para atrair novos investimentos, promover modernização e otimização do uso do espaço, gerando ineficiência. Esses fatores levam a uma baixa produtividade e à redução do número de participantes do 'condomínio portuário', o que por sua vez impacta nas receitas da autoridade portuária, gerando insustentabilidade financeira, incapacidade de investimentos e necessidade de aportes da União".

Os problemas relatados identificados pela auditoria externa do TCU nos portos organizados administrados por autoridades portuárias públicas justificam o interesse do governo na desestatização dos portos públicos e indicam os principais desafios a serem endereçados na modelagem desse processo.

Fica evidenciado que os principais motivos pelos quais o maior volume de investimentos e cargas tem sido canalizado para os TUPs são de ordem regulatória, uma vez que, do ponto de vista logístico, os portos organizados permanecem sendo o ambiente ideal para a atração de mais investimentos, posto que já estão em tese integrados com ramais ferroviários, infraestruturas de acesso aquaviário, distritos industriais e acessos rodoviários, além de possuírem maior capilaridade interior, relação com portos secos e integração com cadeias logísticas já consolidadas.

Nesse sentido, a necessidade de ações de desestatização de parte do patrimônio público advém do reconhecimento de que o Estado não é capaz de gerir tudo com a eficácia requerida,

pois é ineficiente na gestão de parte de seus recursos, seja por uma estrutura de incentivos inadequada, seja por ingerências políticas nas atividades de empresas públicas dedicadas à operação portuária, ou ainda pela vinculação ao direito público de contratos, o que demanda trâmites burocráticos que inexistem na álea empresarial privada.

Dessa forma, a participação da iniciativa privada nesses projetos se revela como uma alternativa viável para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e da eficiência operacional, garantia da regularidade e o correto provimento e manutenção da capacidade portuária adequada através de investimentos. Além disso, a desoneração do Estado, tanto no que se refere às obrigações financeiras quanto às questões administrativas, irá permitir que sejam atribuídas à iniciativa privada responsabilidades de investimento e gestão plenamente compatíveis com suas capacidades técnica, operacional e financeira.

Com a implantação do Plano Nacional de Desestatização - PND, o país passou a não mais exercer de forma predominante a prestação direta dos serviços públicos, guardando para si as atividades de regulação e fiscalização das concessionárias, funções que passaram a ser exercidas por agências reguladoras criadas por lei, dentre elas a agência reguladora setorial específica para portos e transporte aquaviário, a Antaq, criada em 2001.

Em 2012, foi editada a Medida Provisória nº 595, convertida na Lei n. 12.815 em 2013, a qual buscou reformular o marco regulatório do setor portuário. Como se pode depreender da exposição de motivos da referida MP, um dos seus objetivos era estimular o investimento privado por meio de novos modelos de negócio:

[...] para atender às necessidades de crescimento da economia faz-se necessário um novo modelo baseado na expansão da infraestrutura e modernização da gestão portuária, no estímulo ao investimento privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação das barreiras à entrada.

Para isso [...] é preciso restaurar a capacidade de planejamento do setor e redefinir competências da Secretaria de Portos, responsável pelas licitações e fiscalização dos agentes do setor, e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, que cumprirá as atividades típicas das agências reguladoras, como a de promover as revisões e reajustes de tarifas.

[...] aprimorar o marco regulatório, com regras claras e precisas a fim de garantir maior segurança jurídica para a participação da iniciativa privada na operação dos terminais portuários.

Nessa alteração do marco setorial, foram definidos dois regimes para exploração portuária, sendo um associado à infraestrutura pública (portos organizados) e outro associado à infraestrutura privada (Terminais de Uso Privativo - TUP). No primeiro caso, a descentralização ocorreria por arrendamentos das áreas ou concessões dos portos, enquanto no segundo se daria pela celebração de contratos de adesão.

Assim, se verifica um longo processo de planejamento, organização e preparação para uma nova etapa que agora se inicia com processos de desestatização de portos organizados em toda sua completude e não apenas em partes, como no caso dos arrendamentos, os quais já foram realizados nos últimos anos e atualmente continuam em andamento.

Não obstante, na estruturação de cada processo de desestatização, deverá ser assegurada a precificação adequada dos serviços portuários, incentivada a concorrência no mercado, garantida a qualidade e a legalidade do processo de desestatização, alocados adequadamente seus riscos, consideradas as externalidades econômicas e sociais, bem como avaliada devidamente a viabilidade financeira da desestatização almejada.

Com o objetivo de garantir que as premissas acima elencadas estejam presentes em cada um dos projetos de desestatização de portos organizados, é necessária a realização de estudos, os quais devem abranger os diversos aspectos implicados no processo, no intuito de se adotar individualmente o modelo de exploração mais adequado para cada caso.

O modelo institucional-regulatório, pensado inicialmente para as concessões de portos organizados, tem o objetivo de garantir maior liberdade, flexibilidade e agilidade necessárias para que o futuro concessionário possa otimizar o uso do espaço público e proceder às adaptações das operações que o dinamismo dos fluxos de comércio demanda.

O Porto Organizado de Santos (SSZ) obteve indicação favorável do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI pela qualificação dos estudos de sua desestatização junto ao então Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, conforme Resolução nº 69, de 21 de agosto de 2019, ratificada pelo Decreto nº 10.138, de 28 de novembro de 2019.

Poucos meses antes, ocorreu a publicação da Resolução CPPI nº 52, de 8 de maio de 2019, ratificada pelo Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019, no qual foi qualificado, no âmbito do PPI, a realização de estudos para fins de desestatização do Porto Organizado de São Sebastião - SSO. Após a publicação das supracitadas Resoluções CPPI, iniciou-se no Ministério da Infraestrutura (MINFRA) o planejamento da contratação, no qual entendeu-se ser mais adequada que a avaliação desses ativos fosse realizada em conjunto, dado que haveria maior economia processual, ou seja, um menor custo de transação da contratação. Também se levou em consideração a sinergia dos estudos a serem elaborados, bem como a complementariedade e o fato de ambos os portos estarem situados na mesma hinterlândia e no mesmo ambiente concorrencial, o que denotava a necessidade de avaliação dos riscos e oportunidades de eventual concentração horizontal, se assim fosse indicado pelos estudos.

Como resultado desse processo, em 28 de abril de 2020, o BNDES foi contratado, nos termos do Contrato Administrativo nº 001/2020 - SNPTA/MINFRA, para prestação de serviços técnicos de apoio, avaliação, estruturação e implementação de projeto de participação da iniciativa privada no provimento, gestão e exploração dos Portos de Santos/SP e São Sebastião/SP e seus serviços relacionados, considerando em seu escopo as possibilidades tanto de desinvestimento como de desestatização da autoridade portuária e suas variações, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI da Presidência da República.

Para a elaboração dos estudos, foram utilizadas pelo BNDES e pela equipe de consultoria contratada as informações disponibilizadas pela Santos Port Authority - SPA, bem como as informações obtidas em várias reuniões com os entes governamentais que participam do processo (SNPTA, SFPP, CONJUR/MINFRA, SPA, Antaq e Ministério da Economia, representado pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos - SPPI, Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade - SEAE e pela Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados - SEDDM) para acompanhamento dos trabalhos e para esclarecimento de dúvidas.

Conforme previsto no Projeto Básico e no Contrato firmado, caberia ao BNDES submeter ao MINFRA a avaliação das vantagens e desvantagens de se fazer uma única outorga para o conjunto formado pelos Portos Organizados de Santos/SP e de São Sebastião/SP ou duas outorgas com

controladores independentes.

Nesse sentido, destaca-se que, já no início dos trabalhos, foram realizadas discussões entre os entes governamentais que participam do processo e o BNDES a respeito das vantagens e desvantagens de uma única outorga para o conjunto formado pelos Portos Organizados de Santos/SP e de São Sebastião/SP ou de duas outorgas com controladores independentes, uma para cada porto. Essas reuniões tiveram como resultado o resumo apresentado na tabela abaixo:

	Vantagens	Desvantagens
<b>Concessões individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atração de perfil adequado de empreendedor para cada porto</li> <li>Valorização justa de cada ativo</li> <li>Flexibilidade para modelagens e prazos mais compatíveis com cada ativo (mais simples)</li> <li>Ampliação de competitividade para São Sebastião - SSO</li> <li>Eventual antecipação da licitação de SSO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco (baixo) de licitação deserta para SSO</li> <li>Maior custo de transação (condução de dois processos junto à Administração e Órgãos de Controle, ao invés de um só)</li> </ul>
<b>Concessões individuais com possibilidade de empacotamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vantagens da opção de concessões individuais</li> <li>Maximização de valor dos ativos</li> <li>Confere opção ao mercado de consolidar as operações, se houver sinergias, de fato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risco (baixo) de licitação deserta para SSO</li> <li>Maior custo de transação (condução de dois processos junto à Administração e Órgãos de controle, ao invés de um só)</li> </ul>
<b>Concessões em pacote</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitigação do risco (baixo) de licitação deserta para SSO</li> <li>Menor custo de transação</li> <li>SSO poderia fazer parte de plano contingencial para Santos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contrato complexo e com desafio de criação de incentivos ao desempenho em SSO</li> <li>Risco de potencial de SSO não ser bem explorado, ficar em 2º plano</li> <li>Não maximiza valor de SSO</li> </ul>

Tabela 1 – Comparativo entre modelos a serem adotados para a desestatização, em conjunto ou não, dos Portos de Santos e São Sebastião  
Elaboração: BNDES

A partir da análise dessas premissas, e atendendo a recomendação do próprio BNDES, no âmbito das reuniões de nível estratégico com a participação das autoridades competentes, decidiu-se pela licitação das outorgas do Porto de Santos/SP e de São Sebastião/SP em separado.

Ainda em relação ao projeto a ser efetivamente implantando pelo licitante vencedor, ressalta-se que a Comissão de Direito Comercial Internacional das Nações Unidas (UNCITRAL) recomenda que se licite o projeto total, mantendo a tecnologia constante nos estudos como meramente referencial.

A partir desse formato os interessados têm flexibilidade suficiente para oferecer suas propostas baseadas nas tecnologias que entendem como adequadas para administração e exploração do Porto Organizado. Em tal situação, o fato de cada um dos licitantes possuir seus próprios processos ou métodos incentiva sua participação no certame, e os métodos a serem propostos devem ser tecnicamente capazes de atender aos parâmetros mínimos consignados no modelo de concessão proposto.

#### 4. ETAPA 1 – CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

##### 4.1. Das Características Gerais do Empreendimento

Nos termos do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), o Porto Organizado de Santos (SSZ) possui área útil de 7,8 milhões m<sup>2</sup> e está localizado a 70 km da cidade de São Paulo, na Baixada Santista, nas margens do canal estuarino existente entre os municípios de Santos, Guarujá e Cubatão, estando inserido no quadrante determinado pelas seguintes coordenadas geográficas: 23°43'9.55"S/46°25'28.48"W e 24°14'60.00"S/ 46°5'8.05"W (Datum Sirgas 2000).



Figura 3 - Localização do Porto Organizado de Santos  
Fonte: PDZ, 2020

Atualmente, o porto organizado de Santos (SSZ) é administrado e explorado pela Santos Port Authority (SPA), cuja razão social é Autoridade Portuária de Santos S.A., empresa

pública de capital fechado, vinculada ao Ministério da Infraestrutura (MINFRA), dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, parte integrante da administração indireta da União, regendo-se por seu Estatuto, pelas Leis Federais nº 6.404, de 15/12/1976, e nº 13.303, de 30/06/2016, e demais disposições legais aplicáveis.

A poligonal atual do Porto de Santos é definida pela Portaria MINFRA nº 77, de 29 de junho de 2020, publicada no DOU de 30 de junho de 2020, em que é apresentado o memorial descritivo da área, conforme figura abaixo:

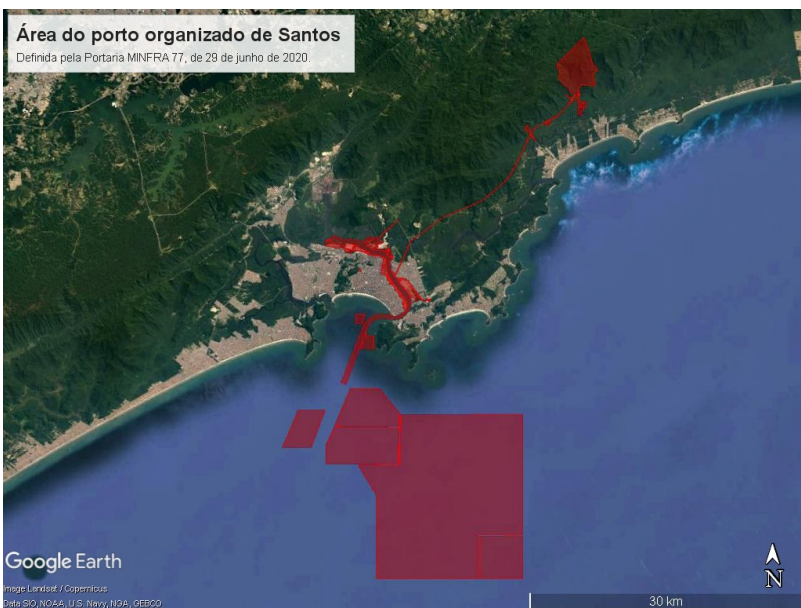


Figura 4 - Poligonal do Porto Organizado de Santos  
Fonte: Google Earth (2020)

#### 4.2. Da Infraestrutura Portuária do Porto Organizado

A infraestrutura aquaviária é composta pelas áreas de fundeio, canal de navegação, bacias de evolução, berços de atracação e seus acessos, e uma área de descarte de sedimentos dragados denominada Polígono de Descarte Oceânico (PDO).

O canal de navegação possui profundidade de 15 metros e largura de 220 metros (trecho mais estreito) e 55 terminais marítimos e retro portuários. Para atracação de navios, o Porto conta com uma extensão de cais de quase 16 km, que contempla 66 berços de atracação, dos quais 11 são de uso privado. Tem caráter multiproduto, com capacidade para armazenamento de grãos líquidos de aproximadamente 700 mil m<sup>3</sup> e grãos sólidos de 2,5 milhões de toneladas.

O Complexo Portuário Santista é composto, além dos terminais localizados dentro dos limites do Porto Organizado, por seis Terminais de Uso Privado (TUPs), denominados Terminal Integrador Portuário Luiz Antônio Mesquita (Tiplam), Usiminas, Terminal DP World Santos, Terminal Sucoditrício Cutrale, Terminal Marítimo Dow e Base Logística de Tubos (Saipem).

Conta, ainda, com as áreas da Usina Hidrelétrica de Itatinga, em Bertioga (SP), e a linha de transmissão que fornece energia elétrica para parte do complexo portuário. Destaca-se que a SPA deliberou por devolver o ativo para o Ministério de Minas e Energia (MME) e está em tratativas com este órgão para que isso ocorra antes da desestatização de SSZ. Dessa forma, esse ativo não constitui objeto do contrato de concessão e o modelo elaborado pelo BNDES não prevê a operação da PCH de Itatinga pelo Concessionário do Porto Organizado, tampouco a venda da energia produzida por aquela usina diretamente aos seus usuários.

Como mencionado, a movimentação de cargas no complexo é realizada em mais de 60 berços, localizados ao longo de quase 16 km acostáveis do estuário e divididos entre terminais do Porto Organizado e Terminais de Uso Privado (TUPs). Para as análises elaboradas, segmenta-se a infraestrutura entre (i) margem direita do Porto Organizado (Terminais de Grãos Líquidos da Alamoia, Brasil Terminal Portuário – BTP, Cais do Saboó, Cais do Valongo, Cais do Paquetá, Cais de Outeirinhos, Cais do Macuco e Terminais da Ponta da Praia), (ii) margem esquerda do Porto Organizado (Terminal de Veículos de Santos TEV, Terminal de Contêineres da Santos Brasil – TECON, Terminais de Grãos Líquidos da Ilha Barnabé e Terminais de Grãos Sólidos de Conceiçãozinha) e (iii) TUPs (DP World, Cutrale, Terminal Marítimo Dow, TIPLAM, TMPC e Saipem).

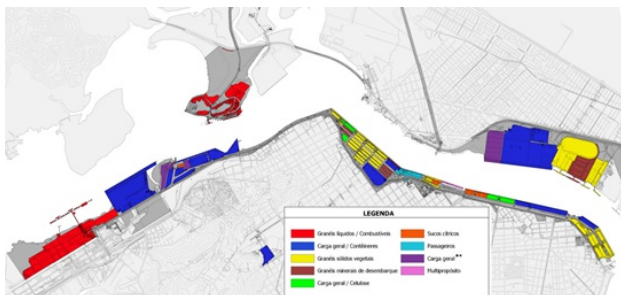


Figura 5 - Zoneamento do Complexo Portuário de Santos até julho/2020  
Fonte: PDZ, 2020

##### 4.2.1. Acessos

Os acessos ao Complexo Portuário de Santos compreendem:

- Acesso rodoviário: a rede de acessos rodoviários no entorno portuário é

composta pela Rodovia Anchieta (Conexão Baixada - Planalto), Rodovia dos Imigrantes (Conexão Baixada - Planalto), Rodovia Manoel Hypólito Rego (Conexão Santos - Litoral Norte), Rodovia Cônego Domenico Rangoni (Sistema Anchieta-Imigrantes - Guarujá) e Rodovia Padre Manoel da Nóbrega (Conexão Santos - Litoral Sul), sendo que parte desse sistema é operado por empresas concessionárias. A partir das rodovias, os veículos que acessam o Porto se utilizam de vias locais que as conectam com as avenidas Perimetrais (vias expressas) nas margens direita e esquerda, já localizadas dentro da área do Porto Organizado, e que dão acesso aos gates e terminais.



Figura 6 - Malha rodoviária de acesso ao Porto de Santos  
Fonte: PDZ, 2020



Figura 7 - Acessos rodoviários no entorno do Complexo Portuário  
Fonte: Plano Mestre, 2019

Os acessos rodoviários internos à poligonal do Porto Organizado são principalmente utilizados para circulação dos veículos de carga que participam das operações portuárias, porém, com algumas delas podendo ser utilizadas também por veículos de passeio ou voltados à manutenção.

- Acesso ferroviário: o sistema ferroviário que serve o Porto de Santos é composto por duas ligações entre o Planalto e a Baixada Santista: a Rumo Malha Paulista S.A. utiliza um sistema de simples aderência em bitola mista para fazer a descida da Serra do Mar e a MRS Logística utiliza um sistema de cremalheira em bitola larga.

Por meio de acordos comerciais e operacionais, o sistema é utilizado por composições ferroviárias de diversas concessionárias que escoam carga através do Complexo Portuário Santista: Rumo S/A, MRS Logística S/A e VLI Multimodal S/A.

Antes de acessar a malha da Baixada Santista, a VLI compartilha uma extensão de aproximadamente 240 km na malha Paulista da Rumo, que se inicia na conexão das malhas das duas empresas no pátio denominado Boa Vista Nova, na região da cidade de Campinas, e finaliza na conexão da malha da Rumo com a malha da MRS no pátio de Perequê, na região da cidade de Cubatão.

Após a chegada à Baixada Santista, o trecho da malha ferroviária conhecida como "Ferradura", que faz interseção direta com a malha ferroviária interna do Porto, encontra-se sob concessão da empresa MRS Logística S/A. Este intercâmbio é realizado nos pátios de manobra situados nas cidades de Santos e Guarujá. A partir deste acesso, a MRS Logística S/A, através de acordos comerciais e operacionais, compartilha sua malha com as concessionárias Rumo S/A e VLI Multimodal S/A, garantindo o acesso igualitário às margens do Estuário.

A malha interna ferroviária do Porto Organizado é constituída principalmente pelos pátios do Valongo, Santa, Macuco e Corredor de Exportação, localizados na margem direita, além das linhas que os interligam. Já na margem esquerda, como principais elementos da ferrovia, se encontram o Pátio de Conceiçãozinha e a ponte ferroviária, que se encontra inclusa na poligonal do Porto Organizado. O limite de responsabilidade entre esta e as ferrovias é delimitado pela interseção da malha da Baixada Santista com a malha interna

do Porto, localizada no pátio do Valongo (margem direita) e no pátio de Conceiçãozinha (margem esquerda).

A malha interna do Porto Organizado é atualmente gerida pela SPE FIPS, nos termos do Contrato de Cessão para Gestão, Operação, Manutenção e Expansão da Ferrovia Interna do Porto de Santos (“Contrato de Cessão da FIPS”), sendo esta responsável pelo recebimento dos ativos das ferrovias, pela operação dos ativos junto aos terminais e pela devolução do material rodante às ferrovias nos mesmos pontos de intercâmbio. Após a chegada dos trens nos pátios de apoio, as composições são desmembradas e os vagões são direcionados aos terminais. O sistema ferroviário do Porto Organizado oferece atendimento a 22 terminais, sendo 16 terminais localizados na margem direita e 6 terminais na margem esquerda, além do atendimento aos TUPs.

A empresa responsável pela movimentação ferroviária dentro da área do Porto Organizado é a Portofer Transporte Ferroviário Ltda. A ponte ferroviária sobre o canal de Bertioiga, embora se localize entre trechos da malha da MRS, também está sob administração da Portofer. Sob responsabilidade da Portofer estão o recebimento dos ativos das ferrovias, a operação dos ativos junto aos terminais e a devolução às ferrovias nos mesmos pontos de intercâmbio.



Figura 8 - Malha ferroviária de acesso ao Porto  
Fonte: PDZ, 2020



Figura 9 - Malha ferroviária interna e a disposição dos terminais  
Fonte: PDZ, 2020



Figura 10 – Linhas férreas internas  
Fonte: Consórcio DAGNL

- Acesso dutoviário: a dutovia existente no Complexo Portuário (de propriedade da Petrobrás/Transpetro) é utilizada para transporte de petróleo e seus derivados, que abrange os municípios de Santos, Cubatão e São Sebastião.



Figura 11 - Rede dutoviária  
Fonte: PDZ, 2020

- Acesso aquaviário: é realizado através do canal de navegação do Porto de Santos, atualmente dividido em 5 trechos, possui extensão de 24,6 km, largura média de 220 metros e uma profundidade atual de projeto de 15 metros DHN (Diretoria de Hidrografia e Navegação) para os trechos 1 a 4 e 13,50 metros DHN para o trecho 5. Inicia na baía de Santos, próximo das áreas de fundeio, passando pela região do Pier da Alamoia, estendendo-se até o Canal de Piaçaguera.



Figura 12 - Acesso aquaviário ao Complexo Portuário de Santos  
Fonte: DTA Engenharia

#### 4.2.2. Investimentos Obrigatórios

No intuito de se adequar a infraestrutura do porto organizado de Santos/SP à capacidade projetada, foram considerados pelos estudos a realização dos seguintes investimentos obrigatórios pelo futuro concessionário, os quais deverão ser realizados ao longo do contrato. A tabela abaixo apresenta o resumo dos valores a serem investidos e seu cronograma de execução:

Projetos	Investimento (R\$)	Licenciamento (R\$)	Prazo Licenciamento (meses)	Prazo Obra (meses)	Licenciamento		Obras	
					Início	Final	Início	Final
<b>Acesso Rodoviário</b>	<b>480.575.925,98</b>	<b>5.134.771,61</b>	---	---	---	---	---	---
<b>Remodelação do Circuito Macuco/Canal 4</b>	<b>20.238.002,59</b>	<b>574.564,97</b>	13	18	jan/23	jan/24	fev/24	jul/25
Bacia Canal 4	20.238.002,59	574.564,97	---	---	---	---	---	---
<b>Reurbanização da Avenida Mário Covas</b>	<b>92.430.960,03</b>	---	13	12	jan/23	jan/24	fev/24	jan/25
APME	291.931.898,53	3.262.561,23	33	24	jan/23	set/25	out/25	set/27
<b>Acesso à Ilha Barnabé</b>	<b>75.975.064,84</b>	<b>1.297.645,41</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>jan/23</b>	<b>jan/24</b>	<b>fev/24</b>	<b>jan/26</b>
<b>Acesso Aquaviário</b>	<b>764.827.317,27</b>	<b>3.262.561,23</b>	---	---	---	---	---	---
<b>Aprofundamento do Canal de Acesso à cota -16m (a partir da cota -15m) - 1ª Fase</b>	<b>318.953.916,24</b>	<b>3.262.561,23</b>	---	---	---	---	---	---
<b>Dragagem - 30min Overflow Trecho 3 e 4</b>	<b>238.078.239,79</b>	<b>3.262.561,23</b>	---	---	---	---	---	---
Dragagem à cota -16m (partindo de -15m)	238.078.239,79	3.262.561,23	33	6	jan/23	set/25	out/25	mar/26
<b>Derrocagem de Aprofundamento (1ª fase)</b>	<b>56.074.726,50</b>	---	---	---	---	---	---	---
Derrocagem à cota -16m (partindo de -15m)	56.074.726,50	---	33	6	jan/23	set/25	out/25	mar/26
<b>Demais serviços para o aprofundamento (1ª Fase)</b>	<b>24.800.949,95</b>	---	---	---	---	---	---	---
Projetos	6.016.090,08	---	---	---	---	---	---	---
Batimetria e Sinalização	9.769.130,89	---	---	---	---	---	---	---
Monitoramento Ambiental	9.015.728,98	---	---	---	---	---	---	---





Nesse contexto, optou-se pela solução de incluir no contrato a obrigação de que o futuro concessionário constitua subsidiária integral da SPA intitulada Túnel S.A, na qual seria integralizado o valor necessário para sua construção, em torno de R\$ 3 bilhões, considerando eventual margem positiva advinda da cobrança de tarifa pela utilização da infraestrutura. A concessionária fica então obrigada contratualmente a venda integral da Túnel S.A pelo "Contrato de Opção de Compra de Ações" à União, conforme anexo 11 da minuta de contrato de concessão, até a sua finalização. A União repassaria então o empreendimento para outro ente privado com expertise no assunto, após realização de nova licitação específica. Deste modo, haverá tempo hábil para a melhor estruturação do projeto do túnel, com detalhamento dos projetos, elaboração de estudo para definição de tarifas e concepção de documentos editais e contratuais.

Ressalta-se que, em dezembro de 2021, com vistas a obter subsídios para a definição do modelo de exploração mais adequado para o Túnel, foi qualificado no CPPI a realização de estudos para a implantação e exploração do Túnel Imerso do Porto de Santos. Neles deverão constar aspectos relacionados à definição de tarifas, modelagem jurídica, avaliação de engenharia, projeção de demanda/tráfego, aspectos socioambientais e avaliação econômico-financeira

#### 4.3. Do Estudo de Mercado

De acordo com a frente de estudo de mercado, foram movimentadas 146,6 milhões de toneladas de produtos no Complexo Portuário de Santos em 2020, com destaque para a movimentação de (i) contêineres (cerca de 46,8 milhões de toneladas e 32% do total do Porto em 2020), (ii) soja (cerca de 21,1 milhões de toneladas e 14% do total do Porto em 2020), (iii) açúcar (cerca de 20,9 milhões de toneladas e 14% do total do Porto em 2020) e (iv) milho (cerca de 14,5 milhões de toneladas e 10% do total do Porto em 2020). A figura abaixo apresenta os dados históricos registrados entre 2002 e 2020, com destaque para o crescimento médio anual de 7,6% a.a. entre 2002 e 2009 ante a taxa de 4,3% a.a. observada entre 2010 e 2020, período para o qual o crescimento médio dos portos nacionais, segundo a ANTAQ, foi de 3,2% a.a.

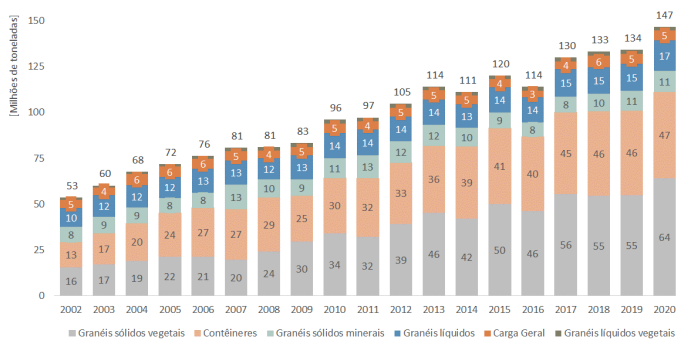


Figura 13 - Histórico de movimentação de cargas no Complexo Portuário de Santos

As projeções do estudo de mercado elaborado pelo Consórcio preveem para o Complexo uma demanda de movimentação de cargas de cerca de 291 milhões de toneladas para o ano de 2060, a qual o estudo indica que deverá ser atendida pelas instalações portuárias para o período estudado (até 2060).

Diante disso, serão apresentadas as condições atuais dos acessos, considerada a infraestrutura instalada e os procedimentos de operação existentes, seguidas das melhorias a eles necessárias ou previstas, a fim de ratificar o atendimento das instalações para o horizonte de expansão da movimentação de cargas, indicadas no Estudo de Mercado.

Naquele documento, foram elaboradas pelo Consórcio, sob coordenação do BNDES, as projeções de cargas, frota, receitas — estas com base nos preceitos dispostos pela Resolução Normativa nº 32 da Antaq<sup>1</sup> — e análises concorrenciais para o porto organizado de Santos/SP (SSZ), de modo a fornecer os inputs necessários para o desenvolvimento das demais frentes de trabalho, como o dimensionamento técnico-operacional, a avaliação econômico-financeira do ativo e a elaboração do modelo regulatório para a desestatização.

De forma esquemática, segue abaixo diagrama com as atividades desenvolvidas pelo consórcio.



Figura 14 - Diagrama da dinâmica entre blocos de atividades do projeto de desestatização do Porto de Santos  
Fonte: Consórcio DAGNL

##### 4.3.1. Consideração dos Cenários Competitivos

Conforme apresentado no estudo de mercado, o BNDES concluiu que a demanda total para o Complexo Portuário de Santos é de aproximadamente 291 milhões de toneladas para 2060, o que representa a taxa de crescimento médio anual de 1,7% a.a. Nota-se que, do total esperado para 2060, parte se traduz na movimentação de cargas contêinerizadas, cerca de 10,3 milhões de TEUs.

Em relação à competição, destaca-se que o Complexo Portuário de Santos/SP é

composto pelo porto organizado de Santos/SP, administrados pela *Santos Port Authority* (SPA) e por terminais de uso privado (TUP) que possuem exploração autorizada pela União e que compartilham acessos terrestres e/ou aquaviários com o porto organizado ou realizam operações envolvendo as mesmas cargas movimentadas no porto organizado. Ao todo, seis TUPs compõem o Complexo Portuário, conforme listagem a seguir:

- TUPs em operação:
  - TUP DP World Santos;
  - Terminal Sucocítrico Cutrale (TUP Cutrale);
  - Terminal Marítimo Dow (TUP Dow);
  - Terminal Integrador Portuário Luiz Antônio Mesquita (Tiplam);
  - Terminal Marítimo Privativo de Cubatão (TMPC);
  - Saipem (Base Logística de Dutos).

Entretanto, em virtude de sua ampla hinterland, o porto organizado de Santos concorre também com outros portos e TUPs da região Sudeste e até mesmo da região sul do país. Sobre o cenário competitivo, o estudo do BNDES asseverou:

“Conforme apresentado ao longo deste capítulo, o Porto de Santos destaca-se como um dos complexos portuários mais representativos da matriz nacional de transporte de cargas, com market share médio de 12% entre 2010 e 2020/230, de acordo com dados da ANTAQ.

Nota-se, inclusive, que o Porto é líder da operação de (i) grãos vegetais, com destaque para o açúcar, em que o Porto de Santos responde por 73% da movimentação nacional, (ii) contêineres, em relação a qual a instalação representa 39% do total do país, e (iii) veículos, na qual o porto responde, em média, por 36% da movimentação brasileira.

Ainda, examinou-se, para cada grupo de carga, a dinâmica competitiva entre os terminais instalados no Porto, de modo a verificar eventuais situações de controle de mercado. No que se refere à distribuição atual dos players, deve-se enfatizar os mercados (i) de contêineres, fundamentalmente representado pela BTP (market share de 39% em 2019) e Santos Brasil (market share de 41% em 2019), (ii) de veículos, no qual destaca-se o TEV, com quase 96% do setor, e (iii) de produtos siderúrgicos, associado à Usiminas.

Para além das dinâmicas específicas das cargas, avaliou-se possíveis integrações verticais entre operador portuário e outros elos da cadeia produtiva, como (i) operadores ferroviários, cujo risco mapeado é de direcionamento de cargas para terminais próprios ou imposição de custos adicionais para a operação de cargas de outras empresas, (ii) operadores rodoviários, em que considera potencial minimização de investimentos em modais concorrentes, assim como ferrovias, e (iii) exportadores/importantes, em que se mapeia os mesmos riscos observados para operadores ferroviários.”

#### 4.3.2. Demanda do Complexo Portuário

As projeções de demanda desenvolvidas para o Complexo Portuário de Santos considera as principais cargas movimentadas de acordo com sua natureza, infraestrutura logística e dinâmica de mercado, tendo sido desenvolvidas pelo Consórcio com base (i) nos dados históricos registrados; (ii) nas variáveis macroeconômicas adotadas pelos Planos Mestres de Santos determinantes para a projeção de demanda de cada produto, como PIB Brasil, taxa de câmbio e PIB internacional; (iii) em fatores exógenos e particulares de cada produto; e (iv) nas previsões referenciais trazidas pelos Planos Mestre do Complexo Portuário de Santos.

A partir das metodologias apresentadas e resultados discutidos no Capítulo 3 do Estudo de Mercado, chegou-se à projeção total de demanda no cenário base para o Complexo Portuário de Santos até 2060, que pode ser visualizada no gráfico abaixo.

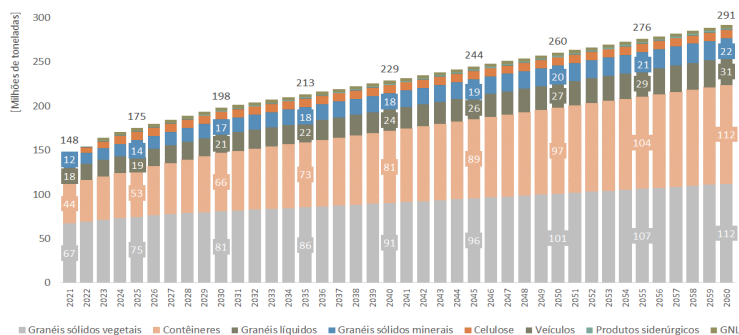


Figura 15 - Projeção de demanda para o Complexo Portuário de Santos (exceto passageiros)

#### 4.3.3. Demanda do Porto Organizado de Santos/SP por Cenários e Natureza de Carga

Seguindo a metodologia de projeção de movimentação, a qual está presente na Figura abaixo, para o porto organizado de Santos/SP, considerando o histórico de movimentação das principais cargas, espera-se que a demanda cresça a taxa média 1,56% ao ano, atingindo 285 milhões de toneladas em 2058. No cenário pessimista a taxa média de crescimento é 1,27% ao ano e, no cenário otimista 2,22% ao ano.

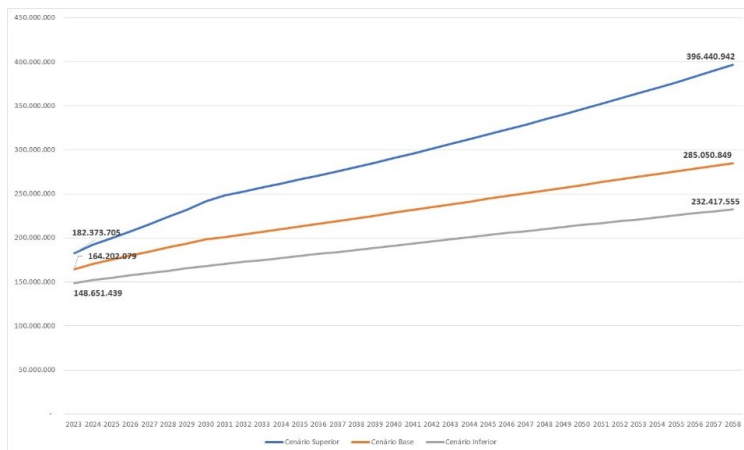


Figura 16 - Projeção de demanda do Porto Organizado de Santos/SP

A tabela abaixo sintetiza a projeção da demanda no cenário tendencial por tipo e natureza de carga, ano-base 2020.

Tipo de carga	Unidade	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Grânulos sólidos vegetais	toneladas	71.728.592	79.041.231	83.948.249	88.723.458	93.274.850	99.007.889	104.430.331	109.933.052
Grãos	toneladas	48.823.882	54.259.390	57.121.446	59.744.467	62.487.938	65.357.989	68.358.605	71.497.638
Açúcar	toneladas	21.891.785	23.680.745	25.681.105	27.776.720	29.992.449	32.311.789	34.661.836	37.013.345
Trigo	toneladas	1.073.225	1.101.696	1.145.697	1.202.271	1.268.273	1.338.732	1.409.890	1.481.069
Contêineres	TEUs	4.443.886	5.542.533	6.455.973	7.173.386	7.900.525	8.613.862	9.300.572	9.984.036
Grânulos líquidos	toneladas	18.908.763	20.157.638	21.685.984	23.366.122	25.187.440	26.893.814	28.417.137	29.950.843
Compostos orgânicos e químicos	toneladas	15.726.783	17.424.091	19.170.918	20.708.609	22.423.115	24.028.828	25.473.339	26.918.271
Sucos cítricos	toneladas	2.031.681	2.195.248	2.366.767	2.509.213	2.616.030	2.706.697	2.795.498	2.884.273
Óleos vegetais	toneladas	148.299	148.299	148.299	148.299	148.299	148.299	148.299	148.299
Grânulos sólidos minerais	toneladas	13.242.411	15.754.372	17.184.365	18.033.719	18.926.375	19.860.357	20.823.585	21.811.882
Carga geral	toneladas	7.806.960	9.332.990	9.348.599	9.363.754	9.378.077	9.391.787	9.405.350	9.418.906
Celulose	toneladas	7.423.000	9.133.000	9.133.000	9.133.000	9.133.000	9.133.000	9.133.000	9.133.000
Veículos	toneladas	183.950	193.990	215.599	230.754	245.077	258.787	272.350	285.906
Produtos siderúrgicos	toneladas	78.348	909.803	1.051.481	1.186.170	1.310.339	1.429.669	1.548.706	1.667.518
Passageiros	passageiros	62.738	725.410	789.807	830.994	863.730	893.782	923.297	952.410
GNL	toneladas	3.400.000	3.400.000	3.400.000	3.400.000	3.400.000	3.400.000	3.400.000	3.400.000

Tabela 3 - Projeção da demanda do Porto Organizado de Santos/SP por tipo e natureza de carga - cenário tendencial (2023 a 2058)

Após a elaboração da projeção de cargas do Porto Organizado de Santos/SP, o BNDES avaliou a capacidade atual do porto, assim como a capacidade futura dessa instalação com base em investimentos projetados. A partir dessa informação, foi verificado o potencial de carga a ser atendida pelo porto, chegando-se ao cenário apresentado abaixo:

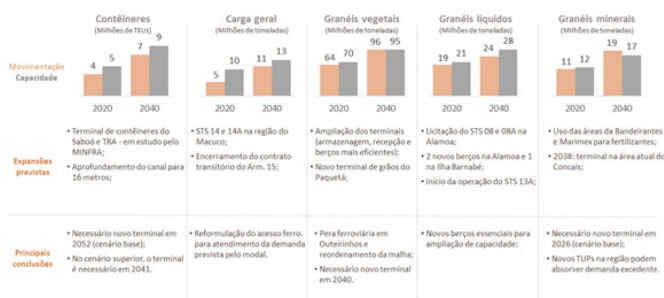


Figura 17 - Resumo do comparativo entre demanda e capacidade do porto organizado de Santos e principais conclusões  
Fonte: BNDES

Nos cenários em que a demanda projetada ultrapassou a capacidade de cais prevista, considerou-se que o excesso de demanda seria atendido com a ocupação das áreas de expansão do porto organizado de Santos/SP (regiões do Largo do Canéu e Largo Santa Rita). A realização de investimentos para essas ampliações ficaria a cargo dos exploradores de áreas portuárias, não sendo previstos desembolsos a serem realizados pelo futuro concessionário nas áreas de expansão.

#### 4.4. Dos Parâmetros Ambientais

O estudo ambiental visa subsidiar a avaliação dos aspectos ambientais relevantes associados ao desenvolvimento de atividades portuárias no âmbito da desestatização. A avaliação realizada pelo consórcio contratado pelo BNDES foi feita com base em informações disponibilizadas pela SPA e pelos órgãos anuentes, visitas técnicas e conhecimento prévio da equipe consultora de diversos terminais portuários, do canal, sistema viário e ferroviário do Porto e das instalações da SPA.

No estudo ambiental apresentado pelo BNDES/Consórcio, é informado que o Porto Organizado de Santos/SP (SSZ) possui Licença Ambiental de Operação (LO) nº 1.382/2017, emitida pelo IBAMA em 26/04/2017, retificada em 22/02/2018 e com vigência até 26/04/2022. Essa LO atende à totalidade das operações portuárias realizadas pela SPA, inclusive a dragagem de manutenção. As operações desenvolvidas pelos terminais portuários, realizadas por arrendatários têm as suas próprias LOs.

O relatório apresenta ainda (i) a estrutura de gestão e governança para atendimento às necessidades e exigências do programa ambiental desenvolvido pela SPA; (ii) a posição de passivos ambientais relacionados a áreas contaminadas em remediação ou monitoramento para encerramento, bem como a possibilidade de futuros passivos em função de outras áreas identificadas com potencial ou suspeita de contaminação, tanto em áreas sob gestão da própria SPA quanto em áreas arrendadas; (iii) aspectos, parâmetros e restrições para a realização de dragagem ao longo do Porto de Santos e para a utilização do Polígono de Disposição Oceânico (PDO); e (iv) obrigações de caráter ambiental previstas para o cumprimento de exigências direcionadas através do programa de desestatização, associadas ao processo de expansão das operações portuárias desenvolvidas no Porto de Santos.

Destaca-se que, desde 2006, o Porto de Santos mantém uma estrutura interna fixa para

realizar a gestão ambiental das atividades que ocorrem no interior da Poligonal Portuária, bem como a manutenção e o atendimento das condicionantes da própria licença.

#### 4.4.1. Das Licenças Ambientais e do Contingenciamento Ambiental do Projeto

Todo o empreendimento com potencial para alterar características do meio ambiente, seja nos componentes físico, biológico ou socioeconômico, conforme a legislação brasileira, do estado de São Paulo e dos municípios que abrigam o Porto, tem por obrigatoriedade a realização de estudos ambientais para a obtenção de licenças e autorização de funcionamento.

O Porto de Santos, na figura da SPA, atualmente possui Licença Ambiental de Operação (LO nº 1.382/2017, emitida pelo IBAMA), assim como a quase totalidade das empresas que atuam no seu interior, sejam arrendatários ou permissionários, portanto, se encontra regular do ponto de vista do licenciamento.

Importante ressaltar que a LO orienta uma série de obrigações e condicionantes para sua manutenção. O consórcio relaciona as informações obtidas junto à SPA e apresenta um custo esperado de a partir de R\$ 10,2 milhões por ano (valor efetivamente praticado em 2020), conforme demonstrado na tabela abaixo:

CONDICIONANTE	CONTRATO VIGENTE	VALOR GLOBAL (CONTRATO VIGENTES / CONTRATOS PREVISTOS)	ESTIMATIVA VALOR/MÊS	ESTIMATIVA VALOR/ANO
21 Apresentar, no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta dias) dias, o Estudo de Análise de Risco Ambiental (EAR), o Programa de Gerenciamento de Risco (PGR) e o Plano de Ação de Emergência (PAE);	CONTRATO SPA/68.2020	R\$ 420.000,00	R\$ 42.000,00	R\$ 420.000,00
22 Apresentar, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, revisão do Plano de Emergência Individual (PEI), contemplando as recomendações constantes do PAE 02/07/00042/2014-63 NUPADM/SP/IBAMA que aprovou o PEI;	CONTRATO SPA/29.2020	R\$ 2.973.050,00	R\$ 165.169,44	R\$ 1.982.033,33
23.1 Programa de Monitoramento da Qualidade das Águas;	CONTRATO SPA/30.2020	R\$ 842.531,52	R\$ 35.105,48	R\$ 421.265,76
23.2 Programa de Monitoramento da Qualidade dos Sedimentos;	CONTRATO SPA/30.2020	R\$ 637.271,60	R\$ 26.552,98	R\$ 318.635,80
23.3 a) Subprograma de Monitoramento de Quelônios <sup>1</sup>	CONTRATO DP/39.2019	R\$ 159.757,93	R\$ 11.411,38	R\$ 136.935,37
23.3 b) Subprograma de Monitoramento da Microflora Bacteriana e Comunidades Fitoplânctônica	CONTRATO DP/39.2019	R\$ 408.619,05	R\$ 17.025,79	R\$ 204.309,53
23.5 Programa de Monitoramento do Perfil Psicol;	CONTRATO DP/39.2019	R\$ 853.619,07	R\$ 35.567,46	R\$ 426.809,54
23.6 a) Subprograma de Gestão Ambiental e Controle da Dragagem <sup>2</sup>	CONTRATO DP/24.2019	R\$ 120.887,10	R\$ 5.036,96	R\$ 60.443,55
23.6 b) Subprograma de Monitoramento Ambiental do Polígono de Disposição Oceânica	CONTRATO DP/30.2019	R\$ 2.434.436,55	R\$ 101.434,86	R\$ 1.217.218,28
23.7 Programa de Educação Ambiental	CONTRATO SPA/89.2020 (condicionantes 2.3.7.2, 3.7.4, 2.3.3e 2.3.4 - valor incluído em conjunto o item 2.3.8)	R\$ 487.288,99	R\$ 20.303,71	R\$ 243.644,50
23.7 a) Subprograma de Educação Ambiental para Trabalhadores	CONTRATO SPA/89.2020 (condicionantes 2.3.7.2, 3.7.4, 2.3.3e 2.3.4 - valor incluído em conjunto o item 2.3.8)	R\$ 89.490,28	R\$ 3.728,76	R\$ 44.745,14
24 Implementar, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, e apresentar os relatórios anuais do Programa de Monitoramento de Resíduos Sólidos;	CONTRATO DP/PE/31.2017 <sup>3</sup>	R\$ 229.287,77	R\$ 9.553,06	R\$ 114.643,89
	CONTRATO SPA/24.2020	R\$ 1.599.998,89	R\$ 53.333,30	R\$ 639.999,56
25.1 Programa de Monitoramento das Espécies Exóticas Marinhas;	CONTRATO DP/39.2019	R\$ 213.439,25	R\$ 8.893,30	R\$ 106.719,03
25.2 Programa de Monitoramento da Avifauna;	CONTRATO DP/39.2019	R\$ 245.964,40	R\$ 17.568,89	R\$ 210.826,63
25.3 Programa de Educação Ambiental - Subprograma de Apoio à Pesca Artesanal;	CONTRATO SPA/89.2020 (condicionantes 2.3.7.2, 3.7.4, 2.3.3e 2.3.4 - valor incluído em conjunto o item 2.3.8)	R\$ 126.537,33	R\$ 5.272,39	R\$ 63.268,67
26.1 Programa de Monitoramento e Controle das Ruínas Ambientais;	CONTRATO SPA/44.2020	R\$ 100.399,20	R\$ 3.346,64	R\$ 40.159,68
26.2 Programa de Monitoramento e Controle de Vibrações;	CONTRATO SPA/49.2020	R\$ 114.999,64	R\$ 3.833,32	R\$ 45.999,86
27 Implementar, no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta dias), o Programa de Monitoramento de Efluentes, incorporando as recomendações apresentadas no Parecer 02051.000734/2017-61 COPAV/IBAMA, e apresentar relatórios anuais do referido programa;	CONTRATO SPA/30.2020	R\$ 810.024,40	R\$ 33.751,02	R\$ 405.012,20
28 Apresentar relatórios anuais consolidados das ações do Programa de Monitoramento e Controle de Fauna Sinantrópica Neóica (Vitaminas e Reservatórias), desenvolvidas em cumprimento à RDC Anvisa nº 72/2009 e levando em consideração as recomendações do Parecer 02051.000734/2017-61 COPAV/IBAMA;	CONTRATO DP/61.2017 <sup>4</sup>	R\$ 3.488.194,87	R\$ 145.758,12	R\$ 1.749.097,44
	CONTRATO DP/PE/06.2020	R\$ 1.264.141,27	R\$ 52.672,55	R\$ 632.070,64
29.2 Programa das Passivas Ambientais;	CONTRATO SPA/32.2020	R\$ 1.908.173,80	R\$ 53.054,83	R\$ 636.057,93
210 Apresentar, a cada 2 (dois) anos, o relatório de auditoria ambiental e o plano de ação, em conformidade com a Lei nº 9966/00, Resoluções CONAMA nº 306/02 e 38/06, e Partais MMA nº 319/03, 353/05 e 192/11, e alterações;	CONTRATO DP/PE/07.2019	R\$ 21.400,00	R\$ 713,33	R\$ 8.590,00
	CONTRATO SPA/31.2020	R\$ 87.250,00	R\$ 7.270,83	R\$ 87.250,00
		<b>R\$ 19.659.512,91</b>		<b>R\$ 10.215.706,88</b>

Fonte: SPA

Destaca-se que este valor foi obtido pela metodologia de realização de concorrência públicas, ou seja, pode haver uma oportunidade de otimização de custos pela negociação direta do sistema privado, mas é possível afirmar que o valor deste custo anual se manterá em um número de grandeza próxima, uma vez que a manutenção da estrutura atual deve ser mantida para a manutenção do atendimento às exigências e obrigatoriedades que envolvem a licença e a regulação aplicável.

Ainda há a previsão da necessidade de novos processos de licenciamento para realização de intervenções e obras dispostas no programa de investimentos, definido e apresentado no Relatório Técnico Operacional, e em função da complexidade de cada um, o nível de exigência de estudo ambiental varia. A análise do consórcio discorre sobre cada metodologia de estudo: (i) Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA e RIMA); (ii) Relatório Ambiental Preliminar (RAP); e (iii) Estudo Ambiental Simplificado (EAS), e apresenta uma expectativa de custos para desenvolvimento dos estudos associados a cada investimento, conforme a tabela abaixo:

CUSTO DE LICENCIAMENTO DO TOTAL DE INTERVENÇÕES PREVISTAS, CONFORME RELATÓRIO TÉCNICO OPERACIONAL				
Descrição da Área	Responsável	Tipo provável de licenciamento ambiental	Custo aproximado do licenciamento ambiental	Observação
Implantação de rotas rodoviária emergenciais nas regiões da Alamoia e da Ilha Barnabé	SPA	RAP	R\$ 1.297.645,41	Interferência em áreas vegetadas e cursos d'água. Transporte de produtos perigosos
Ampliação do acesso rodoviário da margem direita	Governos Federal, Estadual e Municipal, Dersa e Ecovias	RAP	R\$ 1.297.645,41	Trata-se da nova alça com viaduto, etc
Construção do Retopátio ferroviário da Prainha	Portofer, MRS, SPA e Prefeitura Municipal de Guarujá	EIA RIMA	R\$ 3.262.561,23	Complexo devido ao uso habitacional atual
Implantação do Retopátio Novo Valongo	SPA	EAS	R\$ 574.564,97	Área antropizada. Intre face com patrimônio Histórico
Construção de Passarelas	SPA, Portofer e Terminais	EAS	R\$ 574.564,97	Obras de menor dimensão em áreas antropizadas
Licenciamento do novo Perímetro de Disposição Oceânico (PDO)	SPA	RAP	R\$ 1.297.645,41	área para disposição de sedimentos marítimos provenientes do aprofundamento do canal
Dragagem de Aprofundamento para as cotas -15/-16/-17 DHN, de forma faseada.	SPA	EIA RIMA	R\$ 3.262.561,23	Licenciamento complexo com interferência nos meios físico, biótico e socioeconômico de áreas marítimas e áreas costeiras.
Reurbanação do Valongo, área terrestre dos armazéns 1 ao 8	SPA	EAS	R\$ 574.564,97	Licenciamento com interferência no meio socioeconômico, patrimônio histórico e arqueológico e relação porto-cidade
Travessia seca Santos a Guarujá	não definido	EIA RIMA	R\$ 3.262.561,23	Obra complexa (túnel submerso) proposta para o processo de concessão da SPA
Remodelação do Circuito na perimetral direita entre Macuco e Canal 4. (novos viadutos)	SPA	EAS	R\$ 574.564,97	Obra em área antropizada, de média dimensão, em área de uso quase exclusivo portuário.
		<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 15.978.879,80</b>	

Fonte: Consórcio DAGNL

A avaliação sobre o estado de licenciamento das operações do Porto de Santos, associada à projeção de investimentos, que traz a necessidade de novos processos de licenciamento específicos, derivam na obrigatoriedade da manutenção de uma estrutura de recursos e serviços relevantes, bem como na aplicação de valores adicionais para desenvolvimento do plano de expansão portuária estabelecido.

#### 4.4.2. Identificação de Passivos Ambientais

A minuta de contrato define da seguinte maneira os Passivos Ambientais: qualquer fato, ato ou ocorrência, conhecido ou não, que implique no atendimento a uma determinação legal ou regulamentar, relacionada ao meio ambiente, observadas as especificidades previstas no Contrato de Concessão.

Para levantamento dos passivos ambientais, a Consultoria utilizou como referência instrumentos como o Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos, informações fornecidas pela SPA, o Certificado de Regularidade, a Certidão Negativa de Débito e o Relatório Anual Consolidado de Atividades, que trata sobre os Passivos Ambientais e é parte da condicionante específica 2.9.2 da LO nº 1.382/2017. No ano de 2020 em março, foi apresentado o "Relatório Anual Consolidado de Atividades", referente às ações desenvolvidas no período de janeiro a dezembro de 2019, sendo esta, portanto, a referência utilizada para apresentar a atual situação do Porto de Santos. Em março de 2021 este relatório foi atualizado com informações de 2020, estando em análise no órgão ambiental.

O documento é apresentado em duas seções: Áreas públicas e/ou não arrendadas sob administração direta da Autoridade Portuária e Áreas sob responsabilidade dos arrendatários/permissionários e afins, com gestão da Autoridade Portuária.

De acordo com o Relatório Anual Consolidado existem três áreas sob responsabilidade da Autoridade Portuária com ações em andamento, dentre elas, duas foram classificadas como Áreas em Processo de Monitoramento para Encerramento (AME) e uma como Área Contaminada em Processo de Remediação (ACRe). Já nas áreas sob responsabilidade dos arrendatários/permissionários e afins, com gestão da Autoridade Portuária, existem 21 áreas sob responsabilidade dos arrendatários/permissionários com ações em andamento. Estas áreas foram classificadas da seguinte maneira:

- 5 Áreas Excluídas;
- 2 Áreas Potencialmente contaminadas (AP);
- 3 Áreas Suspeitas de Contaminação (AS);
- 1 Área Contaminada sob Investigação (ACI);
- 4 Áreas Contaminadas em Processo de Remediação (ACRe); e
- 6 Áreas em Processo de Monitoramento para Encerramento (AME).

É importante destacar que para a classificação Áreas Excluídas não há necessidade da continuidade no processo de gerenciamento de áreas contaminadas. Trata-se de uma classificação para áreas em que foram feitas investigações preliminares e, durante o estudo, concluíram que não havia suspeitas de contaminação e, portanto, não seria necessária a realização das etapas subsequentes de gerenciamento.

Além destas, existe ainda uma área interna à poligonal, o "Complexo da Prainha", ocupada de maneira irregular, que deve ser redirecionada para a exploração portuária, e por isso, além de um potencial passivo ambiental, deve ser considerada também um passivo social. Formalmente não foram realizadas investigações sobre a existência de passivos ambientais nesta área, porém supõe-se que pelo fato de haver depósito constante ao longo de décadas de efluentes líquidos e resíduos sólidos sem controle, o local venha a ser confirmado como um importante passivo ambiental da área portuária. Importante ressaltar que a Regularização Fundiária foi colocada como

condicionante da atual LO do Porto de Santos e como plano de atendimento desta, a SPA está realizando ações conjuntas à Prefeitura Municipal do Guarujá para o reassentamento das famílias que se encontram hoje instaladas de maneira irregular.

O relatório de Avaliação Socioambiental elaborado pelo consórcio buscou relacionar as áreas ambientalmente contaminadas, existentes ou com suspeitas, no território do Porto de Santos, assim como detalhar as exigências e necessidades para garantir o direcionamento e o acompanhamento adequado de todos os processos avaliados. Restam como obrigações da avaliação a continuidade dos processos de remediação e do convênio com a Prefeitura Municipal do Guarujá para a remoção e redirecionamento das famílias ocupantes do "Complexo da Prainha". Maiores detalhes acerca do assunto podem ser encontrados no Relatório Socioambiental emitido pelo Consórcio.

#### 4.4.3. Prazos para Identificação de Passivos Não Conhecidos

Conforme estabelecido definição de alocação de riscos presente na Minuta do Contrato de Concessão, a futura concessionária poderá identificar passivos ambientais, no período de até 12 (doze) meses contados a partir da Data de Eficácia do referido Contrato, a fim de que possam ser alocados ao Poder Concedente eventuais custos decorrentes da recuperação, remediação, monitoramento e gerenciamento de passivos não conhecidos quando da celebração do instrumento.

#### 4.4.4. Termo de Referência Ambiental

Cabe ressaltar que o relatório ambiental aborda de maneira conceitual as principais práticas adotadas pelos órgãos ambientais estaduais e federal, de forma a indicar a provável condução do processo de licenciamento ambiental do porto a ser concedido. Em todos os casos, deverá ser avaliado e considerado como documento oficial, balizador do processo de licenciamento e estudos que deverão ser realizados, o Termo de Referência (TR) ou Parecer Técnico emitido pelo órgão ambiental competente. O relatório ambiental fornecerá informações acerca dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início ou prosseguimento do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

Neste contexto, cabe destacar a Lei nº 12.815/13, que estabelece em seu art.14, item III, que:

Art. 14. A celebração do contrato de concessão ou arrendamento e a expedição de autorização serão precedidas de:

I - consulta à autoridade aduaneira;

II - consulta ao respectivo Poder Público municipal; e

III - emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento.

O Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013 que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815/13, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias, no CAPÍTULO II, Seção I, art. 7º estabelece que:

Art. 7º. Definido o objeto da licitação, a Antaq deverá adotar as providências previstas no art. 14 da Lei nº 12.815, de 2013".

Portanto, a Antaq será responsável por encaminhar o pedido de Termo de Referência para o órgão ambiental. O Termo de Referência ou Parecer Técnico será emitido com base no preenchimento de Ficha de Abertura do Processo (FAP), no caso dos licenciamentos conduzidos pelo Ibama, ou por meio de formulários específicos disponibilizados nos órgãos estaduais, devendo o relatório ambiental ser analisado pelos técnicos do órgão ambiental competente e, posteriormente, emitido um parecer informando como deverá prosseguir o processo de licenciamento da área.

#### 4.4.5. Conclusões e Observações

O Relatório Socioambiental apresenta em detalhes a situação real e atual do Porto de Santos, em toda sua complexidade, principalmente em função de seu tamanho e período de existência e exploração. Ficam expostos de maneira clara e objetiva os principais desafios para a manutenção de uma gestão ambiental adequada às exigências dos órgãos reguladores e da sociedade como um todo.

Esta gestão ambiental vai além da manutenção de suas próprias condicionantes, a futura concessionária deverá manter o monitoramento ambiental das áreas sob sua responsabilidade, bem como prezar e apoiar a regulação ambiental aplicável para as operações que se desenvolvem nelas. O que resulta na aplicação de recursos substanciais.

O dispêndio total esperado em caráter de CAPEX de tema ambiental, apresentado no relatório, que relaciona: (i) Licenciamentos de novos investimentos; (ii) Dragagem de aprofundamento; e (iii) Redirecionamento da Prainha somam aproximadamente R\$ 240 milhões. O OPEX para manutenção do programa de gestão ambiental deve permanecer em torno de R\$ 15 milhões por ano.

## 5. DO MODELO INSTITUCIONAL REGULATÓRIO PROPOSTO

### 5.1. Fundamentação para o Modelo de Desestatização Pretendido

Ao tratar do modelo institucional do projeto de desestatização do Porto Organizado de Santos (SSZ), o Consórcio contratado realizou a seguinte análise:

Para identificação e tomada de decisão sobre qual modelo institucional seria adotado, foram estabelecidas algumas premissas e, posteriormente, analisadas as condições operacionais e de mercado de SSZ, de modo que, considerando a coerência com as premissas adotadas e a necessidade de adequação à realidade existente no porto, fosse escolhido um modelo que permitisse atingir objetivos de política pública definidos na Lei 12.815/2013, art. 3º, isto é, aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, por meio das seguintes diretrizes: (i) expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias; (ii) garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários; (iii) estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas; (iv) promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; (v) estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (vi) liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico.

Nesse sentido, foram adotadas pelo consórcio três premissas para nortear a escolha do modelo institucional para a desestatização do Porto Organizado de Santos/SP (SSZ). De forma resumida, foram considerados:

- a. **Redução dos custos de transação (desburocratização).** A redução dos custos de

transação passa pela aplicação do regime de direito privado às relações do porto com terceiros. Isso vai desde a seleção de parceiros para ocupar áreas e instalações portuárias até decisões sobre expansão de áreas, novos investimentos, prorrogações etc. A tendência é que deixem de existir discussões como REEF nos novos contratos para exploração de instalações portuárias e a exploração passe a se dar efetivamente por conta e risco dos titulares de terminais. Não obstante, os contratos de arrendamento vigentes devem ser preservados enquanto atos jurídicos perfeitos, sem prejuízo de transferência de sua titularidade para a nova Concessionária do porto e estipulação de supressão de cláusulas exorbitantes. A relação privado-privado tende a permitir uma tomada de decisão mais veloz e o aproveitamento de oportunidades de negócio que, de outro modo, poderiam ser desperdiçadas.

- b. **Mínimo de alteração normativo-regulatória.** O desenho do novo modelo parte da concepção de que a legislação existente já contém o espaço necessário para ampliar a participação privada no setor, preocupando-se em fazer apenas ajustes pontuais no âmbito infralegal. Essa premissa é relevante pois evita o risco de incerteza jurídica relacionado a alterações no nível legislativo.
- c. **Preservação da capacidade de planejamento do Estado.** O Porto Organizado de Santos permanece sendo um ativo de caráter estratégico do ponto de vista de uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico, assim como um ativo crítico em situações que envolvam a segurança nacional. Portanto, é necessário que o Estado mantenha ainda a capacidade de criar diretrizes gerais de planejamento, comprometendo-se com o desenvolvimento nacional e criando condições para o atendimento das cargas da forma mais eficiente possível.

## 5.2. Modelos Jurídico-Institucionais

A partir da análise do marco legal do setor (Lei nº 12.815/2013 e seu regulamento) é possível identificar quatro possíveis modelos jurídico-institucionais de participação privada na gestão do porto:

- concessão cheia horizontal;
- concessão cheia vertical;
- concessão parcial; e
- alienação do ativo ou transformação do Porto Organizado em TUP.

Esses modelos foram analisados separadamente pelo BNDES e pelo consórcio contratado em relatório específico e abaixo pode-se avaliar, de forma resumida, as vantagens e desvantagens de cada opção:

Modelo jurídico-institucional	Vantagens	Desvantagens
Concessão cheia horizontal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preserva a capacidade de planejamento do Estado desejável no caso de ativos estratégicos para a economia brasileira</li> <li>• Permite desburocratizar: (i) a gestão imobiliária do Porto Organizado; (ii) a realização de novos investimentos por particulares; e (iii) a realização de obras e investimentos por parte da AP (p.ex. dragagem)</li> <li>• Não requer alterações normativas para ser implementado</li> <li>• Impede a integração vertical entre AP e terminais, consequentemente impedindo o surgimento de práticas anticompetitivas em Portos Organizados nos quais há potencial de competição intraporto entre terminais</li> <li>• Permite manter regulação econômica sobre tarifas cobradas por serviços prestados pela AP de modo a evitar eventual abuso de posição dominante decorrente do monopólio da AP sobre determinados serviços (p.ex. disponibilização de canal de acesso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pode requerer aparato regulatório robusto para manter regulação econômica sobre tarifas</li> <li>• Sujeição ao regime de bens reversíveis da RN 43/2021-ANTAQ que estabelece critérios e procedimentos para a reversibilidade de bens nos portos organizados, cuja aplicação pode incorrer em diminuição da flexibilidade ao concessionário</li> <li>• Sujeição a contabilidade regulatória especial nos termos da RN 15/2016-ANTAQ (custo regulatório que pode ser temperado pelo benefício de redução da assimetria de informacional para o regulador)</li> <li>• Sujeição aos monopólios do fornecimento e do registro de mão de obra pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)</li> </ul>
Concessão cheia vertical	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preserva a capacidade de planejamento do Estado desejável no caso de ativos estratégicos para a economia brasileira</li> <li>• Permite desburocratizar: (i) a gestão imobiliária do Porto Organizado; (ii) a realização de novos investimentos por particulares; e (iii) a realização de obras e investimentos por parte da AP (p.ex. dragagem)</li> <li>• Não requer alterações normativas para ser implementado</li> <li>• Pode maximizar valor do ativo e propiciar sua melhor exploração no caso de portos que precisem ser desenvolvidos comercialmente, em</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pode requerer aparato regulatório robusto para manter regulação econômica sobre tarifas</li> <li>• Sujeição ao regime de bens reversíveis da RN 43/2021-ANTAQ que estabelece critérios e procedimentos para a reversibilidade de bens nos portos organizados, cuja aplicação pode incorrer em diminuição da flexibilidade ao concessionário Sujeição a contabilidade regulatória especial nos termos da RN 15/2016-ANTAQ (custo regulatório que pode ser temperado pelo benefício de redução da assimetria de informacional para o regulador)</li> </ul>



	<p>função da possibilidade de integração vertical entre AP e terminal (concessionária pode trazer a própria carga para o porto)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite manter regulação econômica sobre tarifas cobradas por serviços prestados pela AP de modo a evitar eventual abuso de posição dominante decorrente do monopólio da AP sobre determinados serviços (p.ex. disponibilização de canal de acesso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sujeição aos monopólios do fornecimento e do registro de mão de obra pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)</li> <li>• Sujeição a eventual risco de geração de conflitos de interesse entre concessionário e exploradores de terminais e, conseqüentemente, condutas anticompetitivas</li> </ul>
Concessão parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preserva a capacidade de planejamento do Estado desejável no caso de ativos estratégicos para a economia brasileira</li> <li>• Permite desburocratizar apenas parte da realização de obras e investimentos por parte da AP (p.ex. dragagem), a depender das atribuições que forem passadas à concessionária no contrato de concessão</li> <li>• Não requer alterações normativas para ser implementado</li> <li>• Impede a integração vertical entre AP e terminais, conseqüentemente impedindo o surgimento de práticas anticompetitivas em portos organizados nos quais há potencial de competição intraporto entre terminais</li> <li>• Permite manter regulação econômica sobre tarifas cobradas por serviços prestados pela AP de modo a evitar eventual abuso de posição dominante decorrente do monopólio da AP sobre determinados serviços (p.ex. disponibilização de canal de acesso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pode requerer aparato regulatório robusto para manter regulação econômica sobre tarifas</li> <li>• Não permite a desburocratização da gestão imobiliária do Porto Organizado que será mantida com a União através de contratos de arrendamento ou exploração direta</li> <li>• Sujeição ao regime de bens reversíveis da RN 43/2021-ANTAQ que estabelece critérios e procedimentos para a reversibilidade de bens nos portos organizados, cuja aplicação pode incorrer em diminuição da flexibilidade ao concessionário</li> <li>• Sujeição a contabilidade regulatória especial nos termos da RN 15/2016-ANTAQ (custo regulatório que pode ser temperado pelo benefício de redução da assimetria de informacional para o regulador)</li> <li>• Sujeição aos monopólios do fornecimento e do registro de mão de obra pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)</li> </ul>
Alienação do ativo (transformação em TUP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite a máxima desburocratização do porto, trazendo o regime de direito privado em relação a: (i) gestão imobiliária para exploração de terminais; (ii) realização de novos investimentos por particulares; (iii) realização de obras e investimentos por parte da autorizatária; (iv) gestão de bens móveis adquiridos e recebidos pela autorizatária; (v) contabilidade; (vi) extinção dos monopólios do OGMO sobre registro e fornecimento de mão-de-obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requer alteração de caráter legal para conversão de contratos de arrendamento em autorizações, no caso dos portos que possuam contratos de arrendamento vigentes</li> <li>• Limita a capacidade de planejamento do Estado apenas aos momentos de celebração do contrato de adesão que veicula a autorização e de renovação do contrato de adesão</li> <li>• Impossibilita a regulação de preços caso haja eventual abuso de posição dominante por parte da autorizatária</li> <li>• Não permite vedar a integração vertical do “administrador do condomínio portuário” e de terminais</li> </ul>

Considerando as vantagens e desvantagens ponderadas durante o processo de análise das alternativas possíveis, as quais foram resumidas no quadro acima, a existência de uma pluralidade de terminais arrendados e TUPs instalados no complexo portuário, o que denota a constatação de mercado altamente competitivo e com demanda consolidada, a saturação da infraestrutura existente e a expectativa de crescimento da demanda, o que implica na necessidade de volume significativo de investimentos, e de tratar-se de um porto crítico para a economia nacional, o BNDES sugeriu e o Ministério da Infraestrutura acatou o modelo de concessão horizontal cheia para esse projeto.

Em relação aos demais modelos o BNDES asseverou:

Os demais modelos como o de concessão parcial e de tupização foram descartados para SSZ, tendo em vista que se mostram inadequados pelas seguintes razões respectivamente: (i) o modelo de concessão parcial mantém na alçada da União a gestão do portfólio de terminais, tornando-se incompatível com a premissa de desburocratização; e (ii) com a tupização do Porto de Santos os preços que seriam cobrados pela utilização das infraestruturas comuns do porto seriam livremente negociados, podendo criar problemas de abuso de posição dominante relacionados à gestão do canal de acesso, à utilização das estruturas de atracação e aos acessos terrestres, além disso cria uma complexidade relacionada à necessidade de alteração legislativa para que os contratos de arrendamento vigentes possam ser também convertidos em outorgas de autorização, além de levar a uma perda sensível da capacidade de planejamento do Estado sobre o ativo no médio e longo prazo.

o principal aspecto que é endereçado pelo modelo de concessão cheia horizontal para o SSZ é a vedação à exploração direta de terminais. Essa vedação tem o condão de impedir a integração vertical entre a AP e um terminal, de modo que o terminal possa se valer da dependência que outros terminais concorrentes têm da AP para práticas discriminatórias. Embora o Decreto 8.033/2013 fale da vedação à exploração direta no modelo de concessão cheia horizontal apenas para empresas exploradoras de terminais dentro do porto, entende-se que é importante que, caso seja adotado este modelo, para a sua plena eficácia, seja igualmente vedado que TUPs dentro do Complexo Portuário de Santos, operadores ferroviários e armadores possam se integrar verticalmente com a AP dado o potencial conflito de interesses que essa integração pode gerar com os respectivos competidores.

Portanto, as razões que ditaram a escolha do modelo envolveram: (i) a necessidade de preservar a capacidade de o Estado determinar periodicamente em sede de planejamento diretrizes para o desenvolvimento do porto; (ii) a possibilidade de regulação das tarifas T1, T2

e T3, consideradas críticas para as principais cadeias logísticas do país, de modo a evitar que a Concessionária possa adotar condutas abusivas decorrentes de sua posição dominante como fornecedora de uma infraestrutura escassa e pouco contestável em função dos altos custos afundados já incorridos por exploradores de terminais e dos altos custos logísticos para escoamento de mercadorias por outras rotas; e (iii) a eliminação do conflito de interesses que adviria caso houvesse integração entre Concessionária - na qualidade de gestora do acesso à infraestrutura comum - e um explorador de terminal em um cenário de competição com outros terminais. Além disso, o modelo de concessão cheia horizontal permite a adoção de uma regulação por supervisão e monitoramento da oferta de áreas destinadas à operação portuária com a flexibilidade necessária para ensejar uma melhor gestão do "portfólio" de terminais que, combinada com a adoção de indicadores de desempenho estabelecidos contratualmente e mecanismos de negociação e solução de controvérsias adequados poderão criar os incentivos adequados para tornar a concessão um instrumento de expansão de investimentos e desenvolvimento econômico para o País.

Após a seleção do modelo de outorga do porto organizado, passou-se a analisar as alternativas de desestatização da Santos Port Authority (SPA), a qual encontra-se resumida no quadro abaixo:

Modelo	Vantagens	Desvantagens
Concessão do Porto de Santos à SPA com alienação de participação societária com transferência de controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativa menos custosa para o Estado, considerando desnecessidade de incorrer em custos de desmobilização e liquidação, bem como custos com abertura de capital na bolsa</li> <li>• Menor risco de solução de continuidade das operações</li> <li>• Mais rápido e simples de ser operacionalizado quando comparado a outras alternativas</li> <li>• Pode ser conjugada com qualquer um dos diferentes modelos jurídico-institucionais apresentados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfere ao investidor privado todos os ativos e passivos existentes na companhia alienada (mitigado por não haver um passivo que pareça inviabilizar a adoção do modelo do ponto de vista econômico-financeiro)</li> </ul>
Concessão do Porto de Santos à SPA com aumento de capital com renúncia ou cessão total ou parcial de direitos de subscrição	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativa menos custosa para o Estado, considerando desnecessidade de incorrer em custos de desmobilização e liquidação, bem como custos com abertura de capital na bolsa</li> <li>• Menor risco de solução de continuidade das operações</li> <li>• Mais rápido e simples de ser operacionalizado quando comparado a outras alternativas</li> <li>• Pode ser conjugada com qualquer um dos diferentes modelos jurídico-institucionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfere ao investidor privado todos os ativos e passivos existentes na companhia alienada (torna-se mais vantajoso quanto maior for o passivo da companhia)</li> <li>• Mantém participação minoritária do Estado, consequentemente aumentando custos de transação e a percepção de risco do investidor privado</li> </ul>
Concessão do Porto de Santos com dissolução ou desativação parcial da SPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não transfere ao investidor privado todos os ativos e passivos existentes na companhia alienada (torna-se mais vantajoso quanto maior for o passivo da companhia)</li> <li>• Pode ser conjugada com qualquer um dos diferentes modelos jurídico-institucionais apresentados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativa mais custosa para o Estado, considerando necessidade de incorrer em custos de desmobilização e liquidação</li> <li>• Tem maiores chances de enfrentar resistência política e pressão de grupos de empregados</li> <li>• Maior risco de solução de continuidade das operações (pode ser mitigado com um bom plano de transição)</li> </ul>

Além das possibilidades elencadas na tabela acima, o BNDES fez uma análise específica para a abertura de capital da companhia, concluindo pelo exposto abaixo:

A opção pelo modelo de concessão cheia horizontal tem implicações do ponto de vista das alternativas de desestatização ao inviabilizar que possa ser adotada a modalidade de abertura de capital em bolsa de valores. As razões que levam à inviabilidade da abertura de capital são: (i) em tese, seria necessário aglutinar a etapa de abertura de capital com a etapa de pulverização do controle, o que não possui precedente no Brasil e poderia arriscar o sucesso da operação, ainda mais se considerando que (ii) se trata de um segmento (administração portuária) pouco conhecido no mercado, no qual não há um track record nem empresas cotadas em bolsa que possam funcionar como um benchmark, circunstâncias que geram incerteza para o processo (iii) embora tenha havido avanços inegáveis na governança, a SPA precisaria avançar com a implementação de novas medidas para atingir o patamar exigido pelo mercado de capitais, o que exige um processo longo e demorado, combinado com a necessidade de construir um histórico consistente e confiável de resultados financeiros para consolidar a saída do processo de turn around pelo qual passa a SPA; (iv) existem riscos associados à impossibilidade de identificar previamente ou estabelecer parâmetros de qualificação mínimos para quem venha a assumir o controle da companhia, sendo que essa incerteza não parece facilmente mitigável com uma simples regulação a posteriori e, portanto, não seria uma alternativa prudente considerando a criticidade do Porto Organizado de Santos; (v) há necessidade de identificar uma janela de oportunidade para a oferta de ações, considerando que o momento macroeconômico pode ser decisivo para isso, implicando em necessidade de aguardar o momento oportuno; e, por fim, (vi) haveria necessidade de compatibilizar o free floating das ações com o modelo jurídico institucional de concessão, dado o prazo a que se circunscreve o contrato de concessão.

Ante ao exposto, o BNDES sugeriu e o Ministério da Infraestrutura acatou pela opção de concessão do Porto Organizado de Santos/SP (SSZ) à SPA com alienação de participação societária da União de forma integral. A motivação para a seleção desse modelo resume-se em: (i) ser menos custosa para o Estado, considerando desnecessidade de incorrer em custos de desmobilização e liquidação; (ii) ter menor risco de solução de continuidade das operações; (iii) ser mais rápida e simples para operacionalização quando comparado a outras alternativas; (iv) não aumentar custos de transação e a percepção de risco do investidor privado dada a ausência de participação minoritária do Estado na companhia; (v) permitir utilizar a expertise privada para resolver passivos da SPA de forma mais eficiente do que poderia ser resolvido caso a União assumisse esses passivos; (vi) tender a não gerar o mesmo impacto social que decorreria no caso de dissolução da companhia e liquidação.

### 5.3. Caracterização das Competências e Obrigações do Concessionário

À luz do que se apresenta na modelagem de desestatização proposta e na legislação

vigente, o concessionário terá a competência de:

- Gerir os espaços portuários;
- Prover a infraestrutura básica e os serviços condominiais;
- Coordenar as operações portuárias e promover a interação com a comunidade;
- Contribuir para o desenvolvimento regional; e
- Fomentar negócios.

No presente tópico, serão descritas cada uma das atribuições arroladas.

#### 5.3.1. Gerir os Espaços Portuários

Essa competência permanece como atividade primordial do concessionário e terá as seguintes características:

- Nos termos do art. 20, II do Decreto 8.033/2013, a Concessionária poderá explorar de forma indireta as áreas afetas e não afetas à operação portuária, também denominadas de áreas Operacionais e não operacionais do Porto Organizado;
- Os termos do contrato entre a Concessionária e os interessados em explorar as áreas do Porto Organizado serão livremente pactuados com a Concessionária, obedecendo regras de direito privado;
- Os contratos celebrados entre concessionária e terceiros terão sua vigência máxima limitada ao prazo previsto para a concessão, ressalvados os casos em que houver expressa autorização do Poder Concedente para a celebração de contrato cujo prazo de vigência ultrapasse o período de concessão; e
- A Concessionária deve envidar os melhores esforços para explorar de forma integral o Porto Organizado.

As áreas operacionais de uso comum, público, são integralmente mantidas pela Autoridade Portuária quanto a sua ordem, limpeza, segurança, manutenção, adequação ambiental, inclusive com a responsabilidade de fiel depositário das mercadorias movimentadas de ou para embarcações em trânsito internacional perante a Receita Federal.

Estes espaços, que incluem berços, pátios e áreas de armazenagem de uso comum, são destinados à realização de operações pelos operadores portuários, obedecendo aos critérios estabelecidos no regulamento de exploração do porto.

Conforme o modelo proposto, o concessionário não poderá efetuar operações de forma direta, tampouco explorar diretamente as áreas operacionais, no entanto, ele o fará de forma indireta através do credenciamento dos Operadores Portuários e da celebração de Contratos de Exploração de Instalação Portuária com terceiros.

As áreas operacionais de uso exclusivo serão ocupadas por empresas mediante negociação conduzida pelo concessionário com contrato a ser celebrado em regime privado, referido contrato restou denominado como Contrato de exploração de instalação portuária e será regido pelas regras de direito privado nos termos do art. 5-A da Lei nº 12.815/2013, art. 21 do Decreto nº 8.033/2013 e, subsidiariamente, do art. 25 da Lei nº 8.987/1995.

A negociação dos referidos contratos e de renovação dos mesmos se dará a partir de código de conduta com vistas a minimizar a possibilidade de escalada de preços para exploração das áreas portuárias, cujas diretrizes mínimas constam de anexo ao contrato e serão detalhadas mais a frente.

Não se impõe aqui limites para o prazo contratual, podendo ser delineado conforme o projeto e ainda conforme o tempo necessário para o bom atendimento do mercado, desde que respeitado o prazo da concessão. Entretanto, conforme recente alteração no Decreto 8.033/2013, há a ressalva de casos em que houver expressa autorização do Poder Concedente para a celebração de contrato cujo prazo de vigência ultrapasse o período de concessão.

Ficam mantidas as prerrogativas previstas em lei quanto a atuação dos operadores portuários. São os Operadores Portuários credenciados que farão as operações portuárias, dentro dos critérios estabelecidos no Regulamento de Exploração do Porto.

As áreas de uso exclusivo podem ou não incluir berços exclusivos, de modo que no caso de o Explorador de instalação portuária possuir o berço exclusivamente, este terá a exclusividade da operação, ao passo que os Exploradores de instalação portuária que não possuem berços exclusivos, utilizam dos berços comuns, públicos de forma compartilhada com os demais, em consonância com os ditames do Regulamento de Exploração do Porto.

Já no tocante às áreas não afetas às operações portuárias, estas se subdividem em áreas não operacionais de uso comercial e áreas não operacionais de uso institucional.

As áreas não operacionais de uso comercial também serão objeto de livre negociação por parte do concessionário e o contrato que regerá essa relação será celebrado em regime privado.

No tocante às áreas não afetas às operações portuárias de uso institucional, assim como no caso atual, poderão ser objeto de negociação direta por parte do concessionário e o cessionário.

Há que se ressaltar que, em relação às áreas operacionais, haverá nitidamente uma maior regulação por parte da ANTAQ, uma vez que que a atividade de exploração portuária permanece como atividade regulada e fiscalizada pela agência.

Assim, em todos os contratos de direito privado que o Concessionário celebrar para formalizar a exploração de áreas operacionais deverá constar o dever de o Explorador de Instalação portuária respeitar e observar as normas expedidas pela ANTAQ.

Por fim, insta salientar que no tocante à exploração das áreas o Concessionário irá remunerar o Poder Concedente independente de estas áreas estarem ocupadas ou não. Ou seja, não haverá prejuízo para o Estado caso essas áreas permaneçam ociosas. Não obstante, é muito importante que os objetivos que ensejaram e nortearam essa concessão estejam bem claros para o concessionário ao promover a negociação e gerenciamento destas áreas.

Isto, pois, uma das premissas deste projeto é o aperfeiçoamento na qualidade dos

serviços prestados pela Autoridade Portuária, a fim de tornar o Porto mais eficiente e competitivo, objetivos estes incompatíveis com a inércia do Concessionário em buscar novos parceiros comerciais para a exploração das áreas operacionais.

É nesse sentido que o contrato de concessão, a fim de evitar abusos por parte do concessionário, irá prever mecanismos que permitirão a intervenção da ANTAQ e do Poder Concedente em situação em que a Autoridade Portuária imotivadamente se recusar a negociar a exploração de áreas operacionais disponíveis.

Em síntese, o contrato irá prever a possibilidade de o terceiro interessado oferecer uma denúncia à ANTAQ, informando a recusa injustificada do Concessionário em negociar, a qual, após ouvido o Concessionário, poderá instaurar procedimento para monitoramento da negociação de modo que, diante da constatação de abuso, poderá determinar ao Concessionário a realização de chamada pública.

De igual modo, outro mecanismo que será utilizado para maximizar a exploração das áreas operacionais será o chamamento público, por parte do Poder Concedente ou da ANTAQ, caso se verifique que as o percentual de áreas disponíveis superou a proporção prevista no indicador de disponibilidade de áreas operacionais.

#### 5.3.2. Prover a Infraestrutura Básica e os Serviços Condominiais

Fica o concessionário responsável por prover a infraestrutura básica e os serviços condominiais, que devem ser mantidos e controlados pela Autoridade Portuária mediante justa remuneração pela contraprestação de serviços contidos na sua tabela de tarifário a ser estabelecida em regime de sistema misto de regulação, conjugando-se o sistema de regulação *ex-post*, com o sistema de regulação *price cap* combinado com *Revenue cap*.

A regulação tarifária *ex-post* deverá ser utilizado para as tarifas portuárias que compõem as tabelas básicas de serviços da concessionária, bem como para as novas negociações com os possíveis Exploradores de instalações portuárias, ao passo que a regulação tarifária *price cap* à infraestrutura aquaviária, à infraestrutura operacional ou terrestre e aos berços não exclusivos.

As tarifas que compoem a receita da Autoridade Portuária devem comportar os valores necessários para o custeio da sua máquina administrativa e das despesas de manutenção de toda a infraestrutura básica. Referidas tarifas deverão, ainda, permitir a administração cumprir todo o seu papel institucional e de promoção comercial, além de assegurar capacidade de investimento para novos projetos que assegurem a continuidade da atividade em níveis de excelência e a remuneração do capital investido.

A estrutura do tarifário deverá espelhar a estrutura básica, estabelecida na regulamentação da ANTAQ, para torná-la comparável dentro do sistema de acompanhamento e desempenho da agência, no entanto sem utilizar o inteiro teor da norma para o estabelecimento dos valores, posto que, em alguns casos, serão de livre estabelecimento dentro de parâmetros básicos estabelecidos no processo de licitação da concessão.

#### 5.3.3. Coordenar as operações portuárias e promover a interação com a comunidade portuária

O Concessionário deverá exercer a função de coordenação das operações e ainda ordenar todo o processo do uso dos espaços, da infraestrutura básicas e dos serviços condominiais.

Após a celebração do contrato de concessão, o concessionário terá o período de 12 (doze) meses para apresentar um novo PDZ que deverá ser revisito para delinear o planejamento operacional dentro do novo cenário no uso das áreas dentro do Porto Organizado, substituindo o Programa de Arrendamento Portuário - PAP por uma proposta do concessionário de um planejamento de utilização das instalações portuárias disponíveis, evitando que se torne uma peça restritiva quanto ao uso das áreas. O Poder Concedente, por sua vez, deverá aprovar o novo PDZ para que se conclua esta importante etapa dentro do período de transição.

Assim, o referido documento propiciará maior liberdade para estabelecimento de novos negócios, porém deverá conter obrigações que assegurem a manutenção do atendimento dos mais diversos tipos de carga, principalmente aquelas de mercado preferencial do porto.

O Regulamento de Exploração do Porto – REP deve ser claro e o objetivo, delineando os limites dos direitos e deveres de cada um dos operadores portuários e dos usuários do porto, designando critérios para o ordenamento de filas e prioridades no caso de haver mais de uma solicitação simultânea do uso dos espaços ou acessos.

O ordenamento também deve prever, conforme as políticas públicas e a legislação, as prioridades estabelecidas para os acessos das embarcações dentro do canal de acesso a fim de evitar que interesse econômicos diretos se sobreponham as necessidades de abastecimento da sociedade.

O Regulamento de Exploração do Porto, a ser implementado e fiscalizado pelo concessionário, deverá conter todo o ordenamento que define seus horários de funcionamento, jornada de trabalho, condições de segurança operacional, condição de segurança ambiental, critérios mínimos de qualidade de serviços e ainda critérios mínimos de produtividade para cada operação visando, sempre, tornar sua atividade mais atrativa para os usuários e a melhor performance possível.

A interação com a comunidade portuária que é fundamental para o bom funcionamento do porto continuará sendo uma atividade do concessionário.

#### 5.3.4. Contribuir para o desenvolvimento regional de modo a atender adequadamente a maior quantidade de cadeias de negócio dentro da sua área de influência logística

A boa e eficiente atuação da concessionária serão fundamentais para atender as mais diversas cadeias de negócio dentro da sua área de influência logística.

No entanto, importante salientar que a atuação como agente privado gestor do Porto Organizado não exige o concessionário de manter compromissos com a sociedade e, portanto, de realizar trabalhos em conjunto com os governos no sentido de fomentar cadeias de negócio, contribuindo para o desenvolvimento regional.

#### 5.3.5. Fomentar negócios por intermédio de uma boa promoção comercial

O porto é sempre um elo de ligações entre mercados. A promoção comercial liderada pela Autoridade Portuária deve envolver os operadores portuários e Exploradores de instalações portuárias na busca constante de soluções logísticas que atendam, cada vez mais e melhor, as

cadeias produtivas dentro da área de influência logística do Porto.

Fomentar negócios participando de feiras e simpósios, expondo as vantagens competitivas do Porto, aumentando a conectividade logística por intermédio de parcerias com operadores ferroviários e rodoviários, criando soluções para atendimento de novos mercados são exemplos de como a Autoridade Portuária poderá desempenhar essa função.

#### 5.4. Regulação das Receitas do Porto Organizado

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

A identificação da necessidade de regulação econômica ou a sua aplicação adequada, variando conforme o ambiente competitivo, é o desafio que se impõe aos agentes regulatórios. Os objetivos da regulação econômica incluem: garantir eficiência; atender à demanda – estimulando investimentos; proteger os usuários contra práticas monopolísticas e outros abusos dos operadores; promover ou proteger a competição e prevenir contra a discriminação de preços.

Nesse sentido, a Antaq editou a Resolução Normativa nº 32, de 10 de maio de 2019, para disciplinar o modelo tarifário dos Portos Organizados. Em consonância com o artigo 1º dessa norma, seus termos e condições são aplicáveis a todos os Portos Organizados do Brasil, incluindo-se aqueles operados em sistema de delegação e, no que couber, concessão.

Assim, para encontrar um ponto de equilíbrio entre a liberdade e flexibilidade para o concessionário na gestão de seu negócio e a existência de mecanismos de regulação tarifária que limitem a possibilidade de abusos de posição dominante ou prática de atos anticoncorrenciais, foi sugerido pelo BNDES a adoção de um sistema misto de regulação, conjugando-se o sistema de regulação *ex-post*, com o sistema de regulação *Price cap* combinado com *Revenue cap*.

A regulação tarifária proposta pode ser resumida da seguinte maneira:

- Regulação *ex-post* – deverá ser utilizada para os grupos de tarifas portuárias que compõem as tabelas básicas de serviços da concessionária, bem como para as novas negociações com os possíveis parceiros comerciais e concessionário de áreas dentro do Porto Organizado.
- Regulação tarifária *ex-ante* – deverá ser aplicada à infraestrutura operacional ou terrestre, à infraestrutura de acesso aquaviário e às instalações de acostagem, posto que, os atores envolvidos não foram considerados hipossuficientes, não havendo justificativa para a liberdade empresarial neste contexto, pois tratam-se, claramente, de situações de monopólio na oferta desses serviços.

Deve ser frisado que o modelo tarifário proposto não implica em desregulação ou em transformação das tarifas portuárias em preços privados. Até porque, o que se propõe é uma regulação mista, combinando o modelo *ex-post* ao modelo *price-cap/revenue cap* sendo que, este último será aplicável apenas aos casos necessários, isto é, quando houver a qualificação do ambiente de monopólio nos serviços prestados pela Autoridade Portuária.

A aplicação desse modelo tarifário deverá obedecer a um período de transição, o qual terá duração de um mês contados da data de eficácia do Contrato de Concessão. Nesse período, a concessionária deverá observar como teto tarifário os valores atualmente vigentes nas Tabelas I, II e III do porto organizado de Santos/SP (SSZ). Já para as demais tabelas tarifárias e os serviços que compõem as Receitas Não Tarifárias, a Concessionária fica isenta de observar a Fase de Transição, podendo estabelecer o valor a partir da eficácia do Contrato.

Encerrado o período de transição, a concessionária poderá propor a seu critério:

- o valor das Tarifas Portuárias para a infraestrutura de acesso aquaviário, para a infraestrutura operacional ou terrestre e para instalações de acostagem, observado o mecanismo de Receita-Teto e o Limite de Dispersão Tarifária; e
- o valor das demais Tarifas Portuárias, baseado no custo de oportunidade da prestação dos serviços e em valores usualmente praticados por terminais e portos para disponibilização de infraestruturas comparáveis.

##### 5.4.1. Verificação de aspectos concorrenciais

Se as condições de competição se mostram satisfatórias, prima-se pela adoção de mecanismos estruturais, isto é, a licitação sem a necessidade de tarifas teto.

Por outro lado, se há situações de competição insatisfatórias e não suficientemente mitigáveis com a adoção de mecanismos estruturais, lança-se mão de mecanismos regulatórios complementares.

Assim, considerando o ambiente desejado de maior liberdade para atuação do concessionário na determinação do seu tarifário, faz-se necessário compreender adequadamente as situações em que, em virtude da posição monopolista na prestação de determinados serviços, seja necessário um posicionamento mais incisivo na regulação, com eventuais limitações nas tarifas. Por outro lado, haverá casos em que caberá ao concessionário, de forma independente, a livre negociação das suas tarifas. Desta forma, faz-se necessário compreender o ambiente concorrencial no qual o porto organizado de Santos/SP (SSZ) se encontra.

Considerando os dados atinentes à origem da carga, às possíveis rotas de escoamento e à concorrência no Complexo, o BNDES e o consórcio contratado concluíram:

Portanto, conforme análise do Estudo de Mercado, conclui-se que a contestabilidade de Santos para as principais cargas movimentadas é limitada, de modo que a ausência total de regulação sobre receitas tarifárias e patrimoniais pode resultar no aumento dos custos logísticos do país com consequente prejuízo para a economia nacional. Isso é um indicativo claro da necessidade de se avaliar alguma forma de regulação para as receitas tarifárias que constituem monopólios naturais – T1, T2 e T3 – e para as receitas patrimoniais.

A partir dessa avaliação, a minuta de contrato prevê monitoramento das tarifas pela ANTAQ, por meio de sistema informatizado da referida agência, bem como cláusulas que possibilitam eventual implementação de medidas regulatórias. Se o concessionário fornecer informações erradas ou imprecisas, estará sujeito às penalidades contratualmente previstas.

##### 5.4.2. Estrutura tarifária adotada

Julgou-se apropriado o uso de estrutura tarifária exposta na Resolução Normativa nº 32/2019- ANTAQ, com grupos tarifários, nomes padronizados, nomenclatura de tabelas e descrição dos produtos relacionados, conforme apresentado abaixo:

- Tabela 1 (T1) – Infraestrutura de Acesso Aquaviário – remunera disponibilização de canal de acesso, abrigos, áreas de fundeio, bacias de evolução, balizamento, sinalização, além de todos os custos diretos e indiretos dispendidos pela AP referentes a essas estruturas;
- Tabela 2 (T2) – Instalações de Acostagem – remunera disponibilização de cais, píeres, pontes de atracação, boias de amarração, dolphins e da respectiva infraestrutura acessória ou contígua, além de todos os custos diretos e indiretos dispendidos pela AP referentes a essas estruturas;
- Tabela 3 (T3) – Infraestrutura Operacional ou Terrestre – remunera disponibilização de acessos rodoviário e ferroviário, envolvendo arruamento, pavimentação, iluminação e sinalização, além de todos os custos diretos e indiretos dispendidos pela AP referentes a essas estruturas;
- Tabela 4 (T4) – Movimentação de Carga – remunera o transporte vertical ou horizontal de carga dentro da área do Porto Organizado, incluindo recebimento, conferência, condução interna, abertura de volumes para conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento ou descarga de embarcações, não aplicável no caso de concessão cheia horizontal;
- Tabela 5 (T5) – Utilização de Infraestrutura de Armazenagem – remunera o uso de áreas livres ou construídas para armazenagem, além dos serviços de guarda e conservação de mercadorias importadas, a exportar ou em trânsito, depositadas sob responsabilidade da AP, incluindo o recebimento, abertura para conferência aduaneira e pesagem das mercadorias avariadas;
- Tabela 6 (T6) – Utilização de Equipamentos – remunera o aluguel ou requisição de uso de aparatos ou dispositivos operacionais;
- Tabela 7 (T7) – Diversos Padronizados – remunera serviços diversos como fornecimento de água e de energia elétrica, bem como serviços de pesagem e outros de baixa expressividade e representatividade;
- Tabela 8 (T8) – Uso Temporário e Arrendamento Realizado com Base em Estudos Simplificados – remunera o uso temporário de áreas mediante contrato de uso temporário e o uso de áreas mediante arrendamentos realizados com base em estudos simplificados.

No entanto, a aplicabilidade dessa Resolução dentro deste novo contexto de concessão foi avaliada de forma limitada, conforme disposto na própria resolução, em seu art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º Esta norma se aplica às Administrações Portuárias nos portos organizados, inclusive nas modalidades de delegação, e na modalidade de concessão no que couber, nos termos do art. 17 da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.

Isto é, embora a metodologia adotada pela Resolução Normativa nº 32/2019 – ANTAQ seja interessante e parte significativa dela possa ser utilizada no âmbito dos portos concessionados, na busca por uma maior flexibilidade e dinamismo no desenvolvimento e exploração dos portos e considerando o contexto das receitas, tarifas e as questões concorrenciais já destacadas, optou-se por utilizá-la de forma parcial. Assim foram considerados seus principais conceitos, tipologia, estrutura tarifária e finalidades.

Isto, pois, o objetivo da metodologia de estabelecimento dos preços-teto contida na referida norma é assegurar a sustentabilidade econômica das administrações portuárias públicas dos Portos Organizados, considerando os seus custos, dentro de uma lógica alinhada com a regulação “*cost plus*” e, por conseguinte, entende-se que há outros modelos mais adequados quando se trata de autoridades portuárias geridas por agentes privados, considerando as questões de assimetria de informações e os incentivos econômicos inerentes à gestão privada, situação presente neste novo cenário de desestatização.

Outro fator é que a aplicação integral da regulação contida na Resolução Normativa nº 32/2019 - ANTAQ limitaria o concessionário privado de um Porto Organizado, o que sempre abre flanco para muitas discussões acerca da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Conforme consta no Acórdão nº 2711/2020 – Plenário do TCU, quando indagados sobre as principais limitações inerentes à execução dos contratos de arrendamentos portuários, em comparação à operação de TUP, metade dos terminais que responderam à pesquisa abordaram a dificuldade de pactuação de reequilíbrio, o que prejudica a realização de novos investimentos.

Segundo aquele acórdão, o atual modelo jurídico-regulatório impõe ao arrendatário:

o dever de pleitear a autorização do Poder Concedente para que possa realizar alterações contratuais tais como realização de novos investimentos na área contratualizada ou na infraestrutura comum do porto, ampliação ou redução de área, alteração de cronograma de investimentos previamente pactuados, alteração de perfil de carga a ser movimentada; gerando para cada um desses pleitos a necessidade de enfrentar longo e trabalhoso processo de reequilíbrio econômico-financeiro junto ao ente regulador, e demandando em alguns casos a chancela prévia da Corte de Contas para a escolha da forma de equilíbrio contratual a ser empregado à avença.

Esse rigor contratual gera certa dificuldade para a gestão dos contratos, diminuindo a sua eficiência e seu valor agregado diante do cenário nacional e internacional de movimentação de cargas, sobretudo se comparados ao regime que vigora para os terminais de uso privado que possuem maiores autonomias e liberdades vinculadas.

5.4.3. Justificativas em relação ao estabelecimento de receita teto ou tarifa teto e sua fundamentação

Conforme análise elaborada pelo BNDES e consórcio contratado, a regulação por tarifa-teto pode ser estabelecida por meio de dois modelos distintos: (i) por meio de revisões periódicas realizadas pela ANTAQ das projeções de demanda, investimentos e custos, com a aplicação de um fator de incentivo à eficiência que capture ganhos de produtividade (Fator X), um fator de incentivo à qualidade dos serviços baseado em indicadores de desempenho (Fator Q); ou (ii) com preço-teto estabelecido de partida no contrato e com parâmetros da concessão revisados periodicamente pela ANTAQ, para a definição do Fatores X e Q que serão aplicados sobre o reajuste tarifário.

No primeiro modelo indicado acima, a ANTAQ seria obrigada a promover revisões periódicas completas de todas as premissas de custos, investimentos e demanda, para então definir o

preço-teto. Esse modelo gera um alto custo regulatório para a ANTAQ e também para a Concessionária, por depender de um fluxo muito mais intensivo de dados, o que o torna de difícil implementação. Portanto, o BNDES entende não ser recomendável a adoção deste modelo para a concessão do porto organizado de Santos/SP (SSZ), mesmo para regulação econômica das tarifas de infraestrutura de acesso aquaviário (T1), instalações de acostagem (T2) e infraestrutura operacional ou terrestre (T3), pois seus custos não compensam os benefícios, neste caso.

No segundo modelo indicado acima, a tarifa teto seria definida no próprio Contrato de Concessão, e seu cálculo levaria em conta certos fatores tais como os Fatores X e Q, determinados pela ANTAQ. Referido modelo permitiria calibrar os preços das tarifas reguladas, com menor custo regulatório, em comparação ao primeiro modelo indicado acima. Ainda assim, o BNDES entende que a regulação por price cap, mesmo por esse modelo, não é a mais adequada para todas as tarifas reguladas ex ante do porto organizado de Santos/SP. Isso porque o modelo de price cap poderia trazer uma rigidez indesejada na gestão das tarifas de T1 e T3 pela futura Concessionária, principalmente em virtude da multiplicidade de cargas movimentadas no porto.

Já para a tarifa T2 o modelo de price cap com fatores de ajuste é mais adequado, pela motivação exposta abaixo:

Propõe-se a adoção da regulação por preço-teto com fatores para a T2 ao invés do modelo de tarifa média com limite de dispersão, porquanto permitirá ao concessionário uma melhor gestão da infraestrutura de atracação, especialmente do ponto de vista da produtividade. Isso decorre de que, caso seja aplicado o modelo de tarifa média com limite de dispersão, as operações de atracação tendem a continuar ineficientes, pois a tarifa média não leva em consideração o tempo da operação, mas apenas a relação R\$ / tonelada. Assim sendo, a receita por tonelada tende a ser atingida, ainda que a operação seja ineficiente. Por outro lado, caso seja adotado o modelo de tarifa-teto para a T2, é possível estabelecer uma tarifa crescente considerando o fator tempo na ocupação de berços de atracação, de modo que haverá um incentivo para operações mais eficientes por parte dos usuários. Desse modo, a concessionária não é penalizada pelo mal uso da infraestrutura, pois ou ganhará com maior arrecadação quando a operação for ineficiente ou se beneficiará do maior volume de operações de atracação por unidade de tempo.

Nesse sentido, é proposta na minuta de contrato de concessão a regulação por tarifa teto média com limite de dispersão e fatores de ajuste para a regulação das tarifas das tabelas T1 e T3 e price cap com fatores de ajuste para a tarifa T2 no âmbito da concessão do porto organizado de Santos/SP.

Outras motivações colocadas pelo estudo para adoção desse modelo são:

Verificou-se que, apesar das incertezas envolvidas no empreendimento – especialmente decorrentes de variáveis-chave como demanda, CAPEX e custos – indicarem uma regulação mais flexível e ajustável no longo prazo, isto é, uma regulação discricionária, esta não seria a mais recomendável no caso de SSZ considerando: (i) a ausência de um benchmark no setor portuário de empresas privadas operando como AP que permitam a realização de uma regulação discricionária ab initio sem sujeitar o capital privado a uma grande incerteza acerca da própria capacidade de projetar um modelo sem a existência de parâmetros pré-existent, possivelmente elevando a percepção de risco e o custo de capital; (ii) a ausência de uma tradição de regulação discricionária no âmbito da ANTAQ que, embora tenha feito avanços significativos para mitigar a assimetria de informação por meio da adoção de contabilidade regulatória e monitoramentos de qualidade dos serviços e do mercado mais acuradas, ainda não possui um corpo de servidores dedicados à regulação discricionária, havendo uma curva de aprendizado e maturação para que a prática se desenvolva dentro da Agência, o que pode ser percebido pelo mercado como alto risco regulatório; e (iii) o custo regulatório mais elevado caso seja necessário adotar um modelo discricionário.

Não obstante, as incertezas mapeadas poderiam ser remediadas adequadamente a um custo regulatório sensivelmente menor tanto para a Agência Reguladora quanto para o investidor caso fosse adotado o modelo de regulação por contrato ou híbrido, isto é, com preços ou receita ajustados periodicamente pela inflação que possam ser calibrados por fatores de captura de produtividade (Fator X) e de remuneração variável vinculada ao desempenho / qualidade dos serviços (Fator Q). Esses fatores seriam periodicamente revisados pela Agência, segundo metodologia definida no contrato de concessão (regulação por contrato) ou em normativos (regulação híbrida) e, embora acarretem algum custo regulatório, são uma forma de calibragem periódica com custo comparativamente menor ao de se revisar todas as premissas do modelo econômico da concessão.

Conforme detalhado no Anexo 3 da minuta do Contrato de Concessão, uma vez encerrada a fase de transição tarifária (ou seja, após 1 mês contado da eficácia contratual), a Concessionária poderá propor, a seu critério, o valor das Tarifas T1 e T3, respeitando o limite de dispersão e a Tarifa Teto Média e da Tarifa T2 atendendo o price cap estabelecido em contrato.

Além disso, esse Anexo prevê a aplicação dos seguintes fatores a serem aplicados sobre as tarifas:

- Fator Q: fator calculado de acordo com a metodologia definida naquele anexo, que pode afetar de forma positiva ou negativa o resultado do reajuste anual da Tarifa Teto Média, a depender do desempenho apresentado pela Concessionária no que se refere à qualidade do serviço;
- Fator X: fator calculado de acordo com a metodologia definida pela ANTAQ, que pode afetar de forma positiva ou negativa o resultado do reajuste anual da Tarifa Teto Média, a depender da evolução das variáveis associadas a custos, produtividade e eficiência do mercado portuário;
- Fator D: redutor da Tarifa Teto Média – TTM, utilizado como mecanismo de aplicação do Desconto de Reequilíbrio aplicável em caso de atraso e/ou inexecução das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Melhorias da Infraestrutura, conforme previsto no Plano de Exploração Portuária – PEP;
- Fator Y: fator calculado de acordo com a metodologia definida naquele Anexo, que pode afetar de forma positiva ou negativa o resultado do reajuste anual da Tarifa Teto Média, a depender da variação da composição de índices inflacionários.

Anualmente, a ANTAQ aferirá se a Tarifa Ajustada do ano-calendário anterior é igual ou inferior à Tarifa Teto Média ou Tarifa Teto estabelecida para o mesmo período. Para tanto, a Concessionária deverá enviar anualmente à ANTAQ, juntamente com suas demonstrações contábeis, relatório que apresente a memória de cálculo dos valores da Receita Regulada e da Tarifa Ajustada, com parecer específico de empresa de auditoria independente.

Respeitadas as demais obrigações estabelecidas no Contrato de Concessão, a Concessionária poderá praticar as Tarifas T1, T2 e T3 conforme seu interesse comercial, desde que os valores exigidos dos Usuários respeitem Limites de Dispersão Tarifária superiores e inferiores ou o limite superior estabelecido, conforme o caso.

A ANTAQ poderá utilizar o atendimento ao Limite de Dispersão Tarifária como elemento

para identificar condutas abusivas por parte do concessionário, sem prejuízo de suas atribuições de fiscalizar que a segmentação de mercado e discriminação de tarifas ocorre em bases justificadas.

5.4.4. Justificativas para a regulação ex post das demais tarifas portuárias, da cobrança pela exploração de áreas portuárias e dos preços a serem cobrados pelos Exploradores Das Áreas Portuárias e sua fundamentação

Por outro lado, para os demais grupos tarifários, para a cobrança pela exploração de áreas portuárias e para os preços a serem cobrados pelos Exploradores das Áreas Portuárias, foi adotada a premissa de que os prestadores de serviço gozarão de liberdade empresarial para negociar com seus clientes qual o montante preciso da tarifa/preço a ser praticada, podendo, inclusive, criar condições especiais para um determinado cliente, ou grupo específico de clientes, desde que assegurado a isonomia.

As limitações que são impostas aos prestadores de serviço nesse cenário consistem: (i) na prática de condutas discriminatórias ou anticoncorrenciais, nas quais as negociações bilaterais tratadas com os usuários são realizadas com o propósito de fazer valer a posição dominante do prestador de serviço; (ii) na fixação de valores tarifários em desacordo com as diretrizes fixadas pela Antaq e publicadas; (iii) na ausência de acordo, que levará à competência da ANTAQ para fixar unilateralmente o valor da tarifa devida baseado em estudos comparativos de tarifas praticadas no ambiente concorrencial do Porto Organizado e outros métodos.

O modelo de regulação ex-post, o qual, frisa-se, será implementado sempre que possível, apresenta algumas vantagens interessantes para o caso em análise. São os casos de, entre outras:

- aproximação do regime regulatório do porto organizado de Santos/SP (SSZ) aos terminais de uso privado – muito dos quais, inclusive, lhe fazem concorrência direta – tornando o setor mais uniforme e funcional;
- incentivo à nova Autoridade Portuária para a busca de aumento de sua eficiência, eis que não haverá respaldo regulamentar para valores mínimos ou máximos a serem cobrados pelos serviços portuários;
- alocação de riscos condizente com um projeto upstream em que o usuário final não tem grau de hipossuficiência em relação ao prestador;
- transparência em relação ao custo e à remuneração dos novos investimentos a serem realizados; e
- proporcionalidade na intensidade da regulação, eis que há simplesmente o seguimento a uma tendência setorial – inaugurada com os TUPs – de maior flexibilização e maior liberdade tarifária para os agentes atuantes no setor.

Outras justificativas apresentadas pela consultoria para a regulação ex-post das Tarifas diferentes de T1, T2 e T3 foram:

As demais tabelas tarifárias (T4, T5, T6, T7 e T8) não requerem uma regulação ex ante, podendo ser objeto de supervisão da Agência e intervenção caso sejam identificadas condutas abusivas pela fiscalização ou em caso de denúncias pelos usuários. As razões são as mesmas expostas no item 2.2.1.1.1 acima. Resumidamente: (i) a T4 remunera a movimentação de cargas realizada pela própria AP na função de operador portuário, todavia, como foi visto, atualmente a AP não exerce essa função e o modelo proposto para a SSZ é um modelo de concessão horizontal, além disso, ainda que fosse adotado o modelo de concessão vertical, haveria competição com um número relevante de operadores portuários privados, visto que não existe um limite numérico para a pré-qualificação de novos operadores; (ii) a T5 remunera a armazenagem, todavia o SSZ não possui armazenagem própria, pois toda a armazenagem é realizada em terminais explorados por terceiros ou em infraestruturas fora do Porto Organizado; (iii) a T6 remunera a disponibilização de equipamentos para operação portuária, todavia SSZ não possui equipamentos que possam ser objeto de cobrança e, ainda que eventualmente surja este serviço, o mesmo seria prestado em um contexto de competição intraporto; (iv) a T7 remunera outros serviços padronizados como água e energia elétrica de modo que, caso a AP privada pretenda prestar esses serviços, o fará (a) quanto aos serviços de A&E de sua rede privada (de abrangência parcial no porto) com regulação econômica ex post, sem obrigatória competição com o prestador de serviço público do Município, e (b) quanto aos serviços de energia elétrica da mesma forma, mas em regime de competição com o prestador de serviço público (CPFL) cujos preços já são regulados; (v) a T8 não é aplicável a portos concedidos, uma vez que a exploração de áreas dentro da poligonal se faz em regime de direito privado.

Com relação a receita patrimonial, entende-se que a Autoridade Portuária detém o monopólio da oferta das áreas dentro do porto organizado, as quais apresentam pouca disponibilidade e contestabilidade, o que denota posição privilegiada da concessionária para adotar preços acima do mercado. Essa situação indica a necessidade de adoção de alguma regulação sobre esse tipo de receita.

Contudo, a utilização de regulação ex ante encontra significativa dificuldade, pois a precificação de áreas está sujeita a variáveis decorrentes de condições de mercado no momento da negociação, de aspectos singulares de cada área portuária em si – condições de operação, infraestrutura existente, equipamentos existentes, distância em relação a outros ativos logísticos etc. – e de características do projeto de exploração que se pretende levar a cabo. Assim, optou-se pela adoção da regulação ex post, ou seja, supervisão e monitoramento da agência reguladora sobre essa cobrança, conjugada com outros mecanismos que visem mitigar a posição dominante da concessionária através da diminuição da assimetria de informação entre as partes, da previsibilidade do processo de negociação e da estipulação de mecanismos de solução de controvérsias.

Desse modo, foi proposta a adoção de um Código de Conduta a ser elaborado pela concessionária e aprovado pelo Poder Concedente em atendimento as seguintes diretrizes:

- observância dos princípios da probidade e da boa-fé;
- estabelecimento de um fluxo do processo de negociação para novas locações e para a revisão de contratos de locação existentes, de modo a dar clareza e transparência sobre o processo e permitir que o interessado defina sua estratégia de negociação com visibilidade sobre as etapas da negociação;
- obrigatoriedade de *disclosure* entre AP e interessado sobre informações técnicas sobre as áreas, envolvendo: informações sobre áreas livres, *valuations* objeto de avaliação por consultores independentes e, periodicamente, divulgação de aluguéis pagos por terminais portuários comparáveis (vigentes e históricos);



- obrigatoriedade de definição e publicação prévia no site da AP de uma minuta-padrão referencial do contrato para início das negociações;
- definição de um prazo máximo para se chegar a um resultado de negociação, com ou sem a existência de mediação, nos termos da Lei 13.140/2015, com locatários em fase final de contrato;
- definição da obrigatoriedade de submissão à mediação, caso seja requerida por qualquer das partes em caso de insucesso das negociações iniciais;
- obrigatoriedade de publicar o Código de Conduta no site da AP e de disponibilizar no site os dados de contato da ANTAQ para eventuais denúncias de condutas abusivas, inclusive a recusa injustificada da concessionária em negociar.

Deve ser frisado que o modelo tarifário proposto não implica em desregulação ou em transformação das tarifas portuárias em preços privados. Nos casos de regulação *ex-post*, embora não haja a fixação prévia de valores a serem cobrados, há a incidência de uma regulação, em caso de abuso de poder econômico ou condutas anticoncorrenciais praticadas pela Autoridade Portuária bem como há a fixação de parâmetros e diretrizes, baseados em estudos comparativos de tarifas praticadas no ambiente concorrencial dos Portos Organizados, para a determinação, pela ANTAQ, dos montantes a serem pagos.

##### 5.5. Modelos jurídico-institucionais internacionais e sua comparação com o modelo adotado

Segundo o estudo “Port Reform Toolkit” do World Bank (2007), a forma como um porto é estruturado, organizado e gerido em um país depende de uma série de fatores, entre os quais pode-se citar a estrutura socioeconômica, o desenvolvimento histórico, a localização do porto e os tipos de cargas movimentadas.

A partir desses fatores os portos se estruturaram conforme o nível de participação privada na prestação dos serviços, de influência espacial, de propriedade da infraestrutura, superestrutura e equipamentos e da situação dos trabalhadores portuários e sua gestão. Essa conformação foi classificada em quatro modelos de gestão por World Bank (2007), conforme estudo citado acima, e Notteboom et al (2021), em seu livro intitulado Port Economics, Management and Policy:

- Service ports:** são portos predominantemente públicos, nos quais a autoridade portuária detém a propriedade, manutenção e operação de todos os ativos portuários (fixos e móveis), além da movimentação de cargas ser realizada por trabalhadores diretamente vinculados à Autoridade Portuária pública. Em geral, os portos são controlados pelo Ministério dos Transportes do país e seu diretor geral ou presidente é indicado ou reporta-se diretamente a esse ministério. A vantagem desse modelo está no desenvolvimento da superestrutura e operações portuárias por uma mesma organização. Já como desvantagens pode-se citar a ineficiência em virtude da falta de competição, o desperdício de recursos em virtude da interferência governamental e a limitação de recursos financeiros em virtude de restrições orçamentárias do governo.
- Tool Ports:** nesse modelo, a autoridade portuária detém a propriedade, desenvolve e mantém a infraestrutura, superestrutura e equipamentos portuários, contudo, as operações são realizadas por empresas privadas contratadas pelo agente de navegação ou outras entidades licenciadas. Em muitos casos apresenta-se como uma transição entre os modelos *service port* e *landlord port*. A vantagem desse arranjo está na possível otimização de aplicação de recursos, pois o setor público decide onde será realizado o investimento em infraestrutura e equipamento, contudo possui as mesmas limitações do modelo *service port*, mas com maior eficiência na operação.
- Landlord Ports:** é caracterizado pelo nível elevado de interação público-privada. A autoridade portuária atua como reguladora e proprietária dos terrenos portuários, enquanto as operações, em especial a movimentação de cargas, são realizadas por empresas privadas. Essas empresas também podem ser responsáveis por investimentos e pela manutenção de infraestruturas, superestruturas e equipamentos, para os quais detém o direito de exploração em contratos de concessão ou aluguel por determinado período. Os investimentos podem ser integrados ou não ao patrimônio da autoridade portuária ao final da obra ou no fim do respectivo contrato de concessão, a depender da legislação existente. Os contratos de aluguel ou concessão exigem uma contrapartida financeira fixa e/ou variável, sendo esta última geralmente estabelecida por metro quadrado de terreno cedido. Já os trabalhadores portuários são fornecidos pelos operadores privados e/ou contratados de entidade que concentra a inscrição desses trabalhadores. É o modelo mais adotado mundialmente em portos grandes ou de médio porte. Como vantagens pode-se citar uma única entidade fornecendo e gerenciando a movimentação de cargas, menor demanda de investimentos de fundo público e a competição entre os operadores portuários, que pode resultar em maior eficiência na prestação dos serviços e introdução de novas tecnologias. Já as desvantagens são o risco de sobre capacidade pela introdução de muitos operadores e falha ao julgar o momento adequado de aumentar a capacidade.
- Fully Privatized Ports:** é considerado um caso extremo de reforma portuária, no qual o setor público não tem mais envolvimento ou interesse na política pública do setor portuário. Diferente dos demais modelos, toda a infraestrutura e terrenos portuários são transferidos para a propriedade de empresas privadas, assim como a regulação do setor, em alguns casos. As vantagens desse modelo são maior flexibilidade com respeito a investimentos e operações portuárias, inexistência de interferência direta do governo e desenvolvimento do porto e da política tarifária orientada ao mercado. Como desvantagens tem-se a possível necessidade de o governo instituir uma agência reguladora para evitar práticas monopolistas, perda por parte do

governo da habilidade de aplicar políticas de desenvolvimento de longo prazo para o setor portuário e risco de especulação dos terrenos portuários para uso diverso.

Notteboom et al (2021) apresenta ainda uma quinta classificação, denominada Corporatized ports, a qual encontra-se entre os modelos landlord e fully privatized ports. Refere-se a portos que foram quase que totalmente privatizados, contudo, a propriedade e, em alguns casos, a maior parte das ações da empresa que administra o porto permanecem públicas. A autoridade portuária se comporta essencialmente como uma empresa privada, entretanto a propriedade e o controle são separados, diminuindo as pressões de interesse público que o porto público enfrenta e as pressões de adição de valor para o acionista que os portos privados enfrentam.

A tabela 4 abaixo resume as características dos modelos de gestão abordados.

	Propriedade	Admin. Portuária	Gestão Náutica	Infra-estrutura portuária	Super-estrutura portuária	Operação portuária	Praticagem	Reboque	Serviços de atracação	Dragagem
Public service port	Responsabilidade Pública									
Tool port										
Landlord port										
Corporatized port										
Private service port	Responsabilidade Privada									

Tabela 4 - Modelos de gestão portuária (Notteboom et al, 2021)

No marco legal atualmente em vigor, os portos públicos brasileiros podem ser classificados no modelo de gestão landlord port, onde a autoridade portuária pública gere os espaços portuários concedendo-os à iniciativa privada para a instalação e exploração de terminais portuários especializados. Contudo, em virtude de particularidades da legislação pátria, o supracitado modelo de gestão adotado no Brasil tem enfrentado diversas dificuldades, conforme relatório de auditoria operacional do TCU, já citadas no item 2 do presente Ato Justificatório.

As diferenças entre o modelo landlord brasileiro e o internacional são destacadas no referido relatório, conforme colacionado abaixo:

118. Obenckmark internacional realizado pela equipe de auditoria demonstrou algumas características em comum entre portos de referência consultados nos procedimentos de seleção de parceiros para a ocupação de suas áreas: autonomia da autoridade portuária na condução do processo; ampla liberdade na forma de seleção de parceiros para cada caso específico; modelagem e contratos de arrendamento (ou assemelhados) mais simples; maior liberdade para os interessados definirem seus projetos; projetos avaliados segundo critérios previamente definidos pela AP, não apenas financeiros (empregabilidade, externalidades positivas para a cidade e sustentabilidade ambiental, por exemplo); sustentabilidade financeira da AP.

119. A autonomia da Autoridade Portuária é característica comum entre todos os portos internacionais consultados. Diferente do que ocorre nos portos públicos brasileiros, não há decisão centralizada no Poder Concedente ou idas e vindas entre a AP e órgãos estatais para as definições do que fazer com uma área, de que tipo de processo seletivo será realizado ou dos critérios de avaliação das propostas dos interessados. Embora haja instâncias superiores de aprovação de algumas decisões, como conselho de administração, câmara de vereadores ou uma comissão, os projetos não passam por instâncias públicas de controle para aprovação prévia. As APs são 'corporatizadas' (tradução livre de corporatized), com forte visão comercial, mas também com preocupações de cunho social e ecológico.

(...)

137. Não se publicam ERTAs complexos, com cálculos detalhados para estimar todos os investimentos que serão feitos, o WACC (custo médio ponderado de capital), a depreciação de equipamentos e o retorno esperado para determinada operação, como se faz no Brasil. A Autoridade Portuária não determina quais investimentos devem ser realizados ou prevê quanto o arrendatário deve ter de retorno. Ela determina o tipo de carga a ser movimentada (com flexibilidade para alterações), quanto quer cobrar pelo aluguel da área, parâmetros mínimos de movimentação e requisitos do proponente, além das orientações gerais da visão ou estratégia do porto, às quais as propostas devem ser aderentes. O restante passa por uma avaliação dos diversos critérios e possíveis benefícios dos projetos apresentados para o porto e para a comunidade onde está instalado. Além disso, os projetos passam por negociação direta dos gestores com os interessados, para ajustes que maximizem o interesse do porto.

138. A maior simplicidade dos contratos e dos ritos de seleção de parceiros permite que o processo seja mais eficiente e célere, colaborando para a atração de investimentos, a otimização do uso do espaço e a geração de riqueza.

As diferenças apresentadas acima estão diretamente relacionadas aos problemas detectados no modelo landlord brasileiro. Contudo, em que pese as iniciativas adotadas pelo Governo Federal com vistas a melhorar a gestão das Autoridades Portuárias, não é possível a aplicação de modelos de incorporação nos moldes do aplicado no Porto de Roterdã ou Antuérpia, tendo em vista o arcabouço jurídico-institucional vigente no setor. Naqueles países, a Autoridade Portuária sujeita-se completamente a um regime de direito privado que permite a flexibilidade e agilidade necessária para a cessão dos espaços do complexo para a iniciativa privada e para a formação de parcerias internacionais ocorra de forma livremente negociada, em conformidade com as leis concorrenciais e aderente a uma política comercial definida pelo seu Conselho de Administração de forma independente, mas construída com o envolvimento de stakeholders. Usualmente, a AP realiza negociações diretamente com empresas interessadas em celebrar acordos comerciais para estabelecer projetos no porto. Observa-se que, embora a AP emita seus próprios regulamentos através de atos denominados by-laws, não há algo que se assemelhe a um regulamento para negociação ou cessão de áreas.

Como intuito de possibilitar a celebração de contratos em áreas operacionais em regime mais próximo ao do direito privado, tornando-o menos complexo, rígido e moroso, destaca-se a alteração da Lei nº 12.815/2013, pela Lei nº 14.047/2020, que prevê a possibilidade de administração do porto organizado poder pactuar com o interessado na movimentação de cargas com mercado não consolidado o uso temporário de áreas e instalações portuárias localizadas na poligonal do porto organizado, dispensada a realização de licitação.

Outra alternativa vislumbrada pelo Governo Federal para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e da eficiência operacional, garantia da regularidade, provimento e manutenção da capacidade portuária adequada é através de investimentos por meio da participação da iniciativa privada.

Assim, o modelo institucional-regulatório pensado para a concessão do porto organizado de Santos/SP tem o objetivo de garantir maior liberdade, flexibilidade e agilidade

necessárias para que o futuro concessionário possa otimizar o uso do espaço público e proceder às adaptações das operações que o dinamismo dos fluxos de comércio demanda.

Foi desenvolvido um modelo semelhante à tendência atual de privatização dos portos australianos e gregos, o qual implica na transferência das funções de gestão da propriedade e da infraestrutura para o setor privado, enquanto as funções regulatórias são, principalmente, de responsabilidade pública. Em outras palavras, o modelo de gestão portuária desses portos privatizados mudou de *public landlord port* para *private landlord port*. Este último modelo encontra-se dentro da classificação proposta por Notteboom et al (2021) de *corporatized ports*, assim como os modelos adotados pelos portos de Rotterdam e Antuérpia.

Apesar da semelhança com o modelo australiano, o modelo ora proposto para o porto organizado de Santos/SP prevê uma série de prerrogativas para o poder concedente e a agência reguladora, com objetivo de mitigar riscos e permitir a remediação em caso de verificação de abuso de poder econômico por parte do concessionário que não existem no modelo de referência.

As prerrogativas citadas acima advêm tanto da própria legislação portuária nacional, que impede a transferência da regulação para uma entidade privada, por exemplo, quanto de medidas mitigadoras consignadas no contrato, idealizadas a partir do estudo dos problemas identificados no modelo de concessão australiano, descritos em artigos científicos e no relatório *PortofMelbourne – MarketRentInquiry 2020*. Estas análises foram um dos motivadores para a criação do indicador de monitoramento de utilização das áreas operacionais, com atribuição de importantes prerrogativas para a agência reguladora em caso de descumprimento do índice e, ainda, da obrigação de elaboração de Código de Conduta a ser detalhado mais adiante.

Portanto, guardadas as peculiaridades dos ambientes competitivos nos quais os portos australianos e o porto organizado de Santos/SP estão inseridos, houve preocupação em dotar o regulador de ferramentas para remediar o potencial abuso de poder de mercado manifestado nesse comportamento.

Com relação aos contratos em andamento, o concessionário deverá respeitar as condições vigentes, mitigando o risco de escalada de preços na continuidade das avenças já pactuadas, visto que essas permanecerão tendo reajustes conforme previsões contratuais, sem o risco de impasse em sucessivas revisões de aluguéis, conforme previsões dos contratos em Melbourne e que se caracterizou como uma das fontes de potencial abuso de poder de mercado naquele caso.

Ainda, no modelo para o porto organizado de Santos/SP, o pressuposto é de que o pacto anteriormente firmado com o poder concedente encontra-se equilibrado, sendo o prazo remanescente dos contratos adequados para remunerar o capital empregado pelos investidores em terminais e evitar que custos afundados não sejam adequadamente recuperados pelos arrendatários. Assim, entende-se que esta outra característica (*sunk costs*) geradora de poder de mercado também se encontra mitigada pelas previsões contratuais de respeito aos termos vigentes dos contratos de arrendamento.

Cuida-se então de avaliar como mitigar o efetivo exercício do poder de mercado em momentos de renegociação ou renovação contratual motivada pelas partes ou pelo vencimento do contrato atual. Visando incorporar boas práticas de negociar-arbitrar verificadas em casos de referência, propôs-se a inclusão de um mecanismo adicional para mitigar o risco de escalada de preços na negociação de alugueis de áreas operacionais, a ser aplicável tanto aos novos contratos quanto à renovação de contratos existentes. Trata-se de regulação do processo negocial, por meio da exigência da adoção de um Código de Conduta de caráter vinculativo para negociação de contratos de áreas operacionais, a ser obrigatoriamente elaborado e apresentado pela Concessionária e aprovado pelo Poder Concedente. O Código de Conduta deverá atender a, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- observância dos princípios da probidade e da boa-fé;
- estabelecimento de um fluxo do processo de negociação para novas locações e para a revisão de contratos de locação existentes, de modo a dar clareza e transparência sobre o processo e permitir que o interessado defina sua estratégia de negociação com visibilidade sobre as etapas da negociação;
- obrigatoriedade de publicidade entre concessionária e interessado sobre informações técnicas sobre as áreas, envolvendo: informações sobre áreas livres, *valuations* objeto de avaliação por consultores independentes e, periodicamente, divulgação de aluguéis e condições relevantes incluídas nos contratos com terminais portuários (vigentes e históricos);
- proibição de inclusão de cláusulas de confidencialidade nos contratos celebrados com os usuários;
- obrigatoriedade de definição e publicação prévia no site da concessionária de uma minuta-padrão referencial do contrato para início das negociações;
- definição de um prazo máximo para se chegar a um resultado de negociação, com ou sem a existência de mediação, nos termos da Lei 13.140/2015, com locatários em fase final de contrato;
- definição da obrigatoriedade de submissão à mediação, caso seja requerida por qualquer das partes em caso de insucesso das negociações iniciais; e
- obrigatoriedade de publicar o Código de Conduta no site da concessionária e de disponibilizar no site os dados de contato da ANTAQ para eventuais denúncias de condutas abusivas, inclusive a recusa injustificada da concessionária em negociar.

Espera-se que esse aperfeiçoamento, associado às demais previsões contratuais, possa reforçar os mitigantes para prevenir comportamentos detectados pela própria *Essential Services Commission* regulação do porto de Melbourne que indicavam o exercício do poder de mercado pelo concessionário, tais como:

- deixar de informar os locatários sobre os processos de negociação a serem seguidos, ou de cláusulas relevantes do contrato de concessão do porto, não oferecendo informações suficientes sobre o processo de definição e revisão dos aluguéis;
- recusar-se em compartilhar relatórios de avaliação com os exploradores de áreas;
- priorizar o fechamento de contratos com maiores valores primeiro, em vez de progredir com revisões e negociações de novos contratos em paralelo;
- controlar as etapas e tempos de negociação, impondo prazos excessivamente

curtos para manifestações dos interessados ou prazos excessivamente longos para suas próprias manifestações, atrasando propositalmente a negociação.

#### 5.6. Justificativa para utilização do critério de licitação - “maior valor de outorga”

A Lei nº 12.815/2013 estabelece, no caput do seu art. 6º, os critérios de julgamento que poderão ser utilizados nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, nos seguintes termos:

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

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.

O Decreto nº 8.033/2013 vai mais longe e prevê explicitamente em seu art. 9º, inciso VII, o maior valor de outorga como critério de licitação.

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.).

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

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 processo de desestatização. 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 como estas, não há forma mais eficiente de se realizar a escolha da melhor Autoridade Portuária para um determinado ativo público que adjudicar àquele que se dispõe a pagar mais pela exploração e desenvolvimento do ativo.

Além disso, maior valor de outorga é um critério de julgamento de licitação 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 de energia (petróleo).

Do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados nos itens acima justificam e motivam a utilização para maior valor de outorga no processo de desestatização em questão.

#### 5.7. Dos instrumentos de planejamento portuário

Os portos organizados permanecem sendo ativos de caráter estratégico do ponto de vista de uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico. Portanto, é necessário que o Estado mantenha ainda a capacidade de criar diretrizes gerais de planejamento, comprometendo-se com o desenvolvimento nacional e criando condições para o atendimento das cargas da forma mais eficiente possível.

Nesse sentido, conforme definido na Portaria Minfra nº 61/2020, a qual estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário, dentre os instrumentos de planejamento do setor portuário nacional, estão:

- Plano Mestre (PM) - instrumento de planejamento de Estado, cuja elaboração cabe ao Poder Concedente, voltado aos complexos portuários que abrangem os portos organizados, considerando as perspectivas do planejamento de transportes em nível estratégico, que visa a direcionar ações e investimentos de curto, médio e longo prazos nos portos, na relação porto-cidade e em seus acessos;
- Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) - instrumento de planejamento da Autoridade Portuária, que contempla as estratégias e ações para a expansão e o desenvolvimento integrado, ordenado e sustentável das áreas e instalações do porto organizado.

Assim, em linha ao estabelecido nessa Portaria, a Minuta do Contrato de Concessão estabelece que compete à Autoridade Portuária apresentar revisões periódicas ao PDZ, a cada quatro anos, e encaminhar à aprovação do Poder Concedente.

Considerando que a Autoridade Portuária passará a ser um ente privado, foi prevista que a primeira revisão do documento deverá ser apresentada para avaliação do Poder Concedente até o final dos primeiros doze meses da data de eficácia do contrato de concessão.

Destaca-se que a proposta de PDZ elaborada pela Concessionária deverá ser instruída com relatório de consulta aos usuários, eventuais comentários do Conselho da Autoridade Portuária e com os estudos técnicos que a fundamentam, sendo a Concessionária livre para apresentar os estudos e análises técnica e idôneas que entender necessários para fundamentar a sua proposta.

Por se tratar de importante documento à Política Setorial, foi previsto que o Poder Concedente poderá, de ofício, realizar as alterações que entenda pertinentes para aprovação da nova versão do PDZ, disponibilizando para o público em geral, de forma concomitante, os fundamentos técnicos que justificam referidas alterações, possibilitando, em última instância o devido controle social.

#### 5.8. Definição de parâmetro de desempenho

No tocante a este projeto de desestatização por intermédio de uma concessão, importante ressaltar que a Lei nº 12.815/2013 traz no artigo 5º a necessidade de estarem presentes nos contratos de concessão alguns critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, bem como suas metas:

Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão as cláusulas relativas:

[...]

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço;

Nesse sentido, foram estabelecidos os seguintes indicadores no Anexo 1 da minuta de contrato, a fim de assegurar que o concessionário prestará o serviço adequado, o qual é conceituado pela RN Antaq nº 7/2016 como "serviço afeto a operação portuária que satisfaz as condições de regularidade, pontualidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas e preços, e atende aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço, conforme dispuser o contrato e a regulamentação vigentes":

Assim, foram definidos os seguintes Indicadores de Desempenho:

- Indicador de Desempenho Ambiental (I1);
- Indicador de Manutenção da Profundidade Mínima do Canal e dos Berços (I2);
- Indicador de Eficiência Operacional de Prancha (I3);
- Indicador de Manutenção do Sistema Viário (I4);
- Indicador de Atendimento de Notificações da ANTAQ e Reincidências (I5); e
- Indicador de disponibilidade de áreas operacionais (I6).

Ressalta-se que os indicadores, em regra, terão caráter equalizador, isto é, caso não seja alcançado o desempenho mínimo que se espera da Autoridade Portuária, haverá a aplicação de reajuste nas tarifas da tabela, a fim de equilibrar a qualidade do serviço prestado à remuneração obtida.

Com o intuito de avaliar a efetividade da utilização das áreas operacionais no Porto de Santos, bem como exigir do concessionário justificativas pela existência de áreas ociosas, o indicador de disponibilidade de áreas operacionais avalia a proporção entre a soma das áreas operacionais exploradas e a área operacional total disponível para exploração dentro do Porto Organizado. Nesse ambiente, as áreas *greenfields* que integram o Porto de Santos não serão incluídas na análise do indicador, assim como os TUPs.

Logo, o indicador em questão permite avaliar a eventual subutilização e potencializar a utilização das áreas do Porto Organizado e, conseqüentemente, melhor aferir os parâmetros da Receita Patrimonial.

Cabe salientar que o indicador aqui proposto apresenta função social à medida que tenta inibir a prática de abuso econômico do concessionário, que poderia deixar suas áreas ociosas para rentabilizá-las futuramente em cenário de falta de infraestrutura para determinada carga.

Assim, busca-se com esse indicador que a concessionária não deixe desocupadas áreas com potencial operacional propositadamente, de modo a criar uma escassez de oferta e conseqüentemente elevar os preços de mercados. Dessa forma, para toda área operacional ela deverá buscar uma forma de negociá-la e, caso não consiga, deverá demonstrar que a área não possui interesse do mercado num dado instante.

Conforme estabelecido no Contrato de Concessão, a regra geral proposta para cada um dos indicadores listados, de acordo com a periodicidade de apuração é:

Indicador	Fórmula	Efeitos por indicador (IQ)	Apuração	Interpretação	Aplicação	Fonte
I1: Índice de Desempenho Ambiental	Composição e critérios do IDA estabelecidos pela Resolução ANTAQ nº 2.650, de 26/09/2012.  Monitorado desde o início da <b>Concessão</b> , mas somente a partir do 4º ano terá efeito sobre as <b>Tarifas Portuárias</b> .	$I1 \geq 95$ ou 7 melhores colocados no ranking: efeito tarifário nulo;  caso contrário: efeito redutor de 0,5% sobre Tarifa-Teto Média dos Grupos Tarifários 1, 2 e 3.	Anual	Quanto maior, melhor	A partir do 4º ano	IDA
I2: Indicador de Manutenção da Profundidade Mínima do Canal de Acesso	(1 - (Número de dias de calado reduzido no ano x relevância do trecho*) / 365 dias))  *Trecho 1 = 100%; Trecho 2 = 100%; Trecho 3 = 64%; Trecho 4 = 40%; Trecho 5 = 11%	$I2 \geq 95\%$ sem efeito redutor; $87 \leq I2 < 95\%$ : efeito redutor de 15,0% sobre Tarifa Teto Média do Grupo Tarifário 1; $80 \leq I2 < 87\%$ : efeito redutor de 20,0% sobre Tarifa Teto Média do Grupo Tarifário 1; $I2 < 80\%$ : efeito redutor de 30,0% sobre Tarifa Teto Média do Grupo Tarifário 1.	Anual	Quanto maior, melhor	A partir do 1º ano	Autoridade Marítima
I3: Indicador de Eficiência Operacional de Prancha	Total carga movimentada (toneladas) / Total horas atracados (inclusos tempos pré e pós operacionais)  Obs.: Considerar a disponibilização de 100% das horas calendário	Regra geral: se $I3t > \text{Meta}$ : sem efeito redutor; se $I3t \leq \text{Meta}$ : efeito redutor de 5% sobre Tarifa Teto Média do Grupo Tarifário 2.  Tabela de Metas:  Ano1 e Ano2: 80t/h Ano3 ao Ano7: 105t/h Ano8 ao Ano12: 125t/h Ano13 ao Ano17: 150t/h Ano18 e seguintes: 170t/h	Bimestral	Quanto maior, melhor	A partir do 1º ano	SDP
	Ausência total de flechas nas trilhas de roda, medidas sob corda de 1,2					

I4: Indicador de Manutenção do Sistema Viário	m, superiores a 7 mm	Redução sobre Tarifa Teto Média do Grupo Tarifário 2 conforme os níveis abaixo:  Baixo = sem efeito redutor; Médio = 2,5% Alto = 5,0%	Bimestral	Quanto maior, melhor	A partir do 1º ano	DNIT
	Percentagem: Área Trincada Total (ATT) (avaliado em subtrecho homogêneo)					
	Desnível entre a faixa de tráfego e os acostamentos (externo ou interno) (tolerância máxima)					
	Irregularidade Longitudinal Máxima - IRI					
	Deflexão Característica					
	Valor de Resistência à derrapagem (VRD)					
I5**: Indicador de Atendimento de Notificações da ANTAQ e Reincidências	A. Quantidade de notificações emitidas pela ANTAQ atendidas tempestivamente / Quantidade de notificações emitidas pela ANTAQ no mesmo período; e	se 15A < 0,9 ou 15B > 0,3: efeito redutor de 0,25% nos Grupos Tarifários 1, 2 e 3	Bimestral	A quanto maior, melhor	A partir do 3º ano contado da Data de Eficácia	Relatório de fiscalização da ANTAQ
	B. Quantidade de reincidências de notificações emitidas pela ANTAQ / Quantidade de notificações emitidas pela ANTAQ no mesmo período			B quanto menor, melhor		
I6: Indicador de disponibilidade de áreas operacionais	Soma das áreas operacionais exploradas / área operacional total disponível para exploração. No cálculo não são consideradas as áreas <i>greenfields</i> .	16 > 90% das áreas operacionais	Anual	Quanto maior, melhor	Monitoramento	Autoridade Portuária

Tabela 5 - Indicadores de desempenho

\* I2: A relevância de cada trecho se dá pela quantidade de berços existentes em cada um deles, sendo as porcentagens compostas conforme tabela a seguir.

Trecho do canal	nº de Berços
Trecho I	0
Trecho II	27
Trecho III	18
Trecho IV	22
Trecho V	8

Tabela 6 - Número de berços por trecho  
Fonte: DTA Engenharia

\*\*15: O respectivo item deverá englobar as eventuais inconformidades dos itens Infraestrutura de Atracação, Água e Esgoto, Infraestrutura Elétrica, Sinalização Náutica, ISPS-CODE, VTMS, Sistema de Combate a Incêndio, Rede hidráulica.

Tendo em vista que o Porto de Santos tem atualmente taxa de ocupação de aproximadamente 92% (sem considerar área do TRA – Terminal Retroportuário Alfandegado, recém-incluída à poligonal do porto) e 86% (caso essa área seja considerada), foi adotada de forma preliminar o valor mínimo de 90% para ocupação das áreas.

Entretanto, destaca-se que que essa referência e forma de cálculo podem ser revistas periodicamente a cada revisão dos parâmetros da concessão, bem como elas podem sofrer aprimoramentos decorrentes de sugestões recebidas durante a fase de consulta pública ou ainda considerando a evolução da reflexão acerca desse tema

No intuito de fomentar a adoção de boas práticas no desempenho das funções de Autoridade Portuária, está previsto no Anexo 1 da Minuta de Contrato de Concessão que a Concessionária deverá obter as certificações ISO 9.001 (Otimização de Processos), ISO 14.001 (Gestão Ambiental), ISO 27.001 (Segurança da Informação) e ISO 45.001 (Saúde e Segurança Ocupacional) em um prazo de até 18 (dezoito) meses contados da Data de Eficácia do Contrato de Concessão.

#### 5.9. Do fornecimento da mão de obra dos trabalhadores portuários avulsos

Os estudos elaborados e o modelo de desestatização proposto consideraram o arcabouço normativo vigente. Nesse sentido, manteve-se a obrigatoriedade do uso do OGMO no fornecimento da mão de obra avulsa, conforme estabelecido na Lei 12.815/2013.

#### 5.10. Transição operacional

No Porto de Santos, o processo de desestatização passará pela concessão do Porto

Organizado de Santos à SPA com alienação de participação societária da União ou seja, haverá um processo de fusão e aquisição da empresa e a SPA, que terá sua natureza jurídica alterada, tornar-se-á concessionária dos serviços de autoridade portuária. Dessa forma, a transição ocorrerá de forma natural entre a antiga e a nova gestão e a estrutura empresarial será mantida, sem alterações na estrutura operacional, a princípio. Sendo assim, não carece de um plano de transição das operações. Não obstante, é de suma importância que a concessionária elabore um plano de comunicação e informação, a fim de apresentar os benefícios da assunção da administração do porto e um resumo das principais melhorias a serem implantadas.

#### 5.11. Da consulta/audiência pública

A fim de pluralizar o debate, dando oportunidade aos interessados a possibilidade de conhecer, questionar, opinar, sugerir e contribuir com o processo de Desestatização do Porto Organizado de Santos/SP (SSZ), serão promovidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq as etapas de Consulta e Audiência Públicas, conforme previsto na Lei nº 9.784/1999, na Lei nº 10.233/2001 e na Lei nº 12.815/2013.

Ademais, cabe informar que, oportunamente, outros documentos poderão ser acrescentados ao presente processo visando complementar, esclarecer, revisar ou retificar a instrução processual, o modelo ora apresentado e a estruturação da desestatização do Porto de Santos, competindo à Antaq acompanhar os estudos técnicos e aprovar as minutas de edital e contrato de concessão do serviço, de acordo com o estabelecido na Lei nº 10.233/2001.

#### 5.12. Dos contratos de arrendamento vigentes e futuros contratos de exploração de áreas

No tocante aos contratos de arrendamento vigentes, a proposta em tela seguiu o estabelecido no art. 22 do Decreto nº 8.033/2013 e adotou a premissa de respeito e manutenção dos contratos vigentes, considerando um processo de transição, conforme minuta de contrato.

Art. 22. Os contratos de arrendamento e demais instrumentos voltados à exploração de áreas nos portos organizados vigentes no momento da celebração do contrato de concessão poderão ter sua titularidade transferida à concessionária, conforme previsto no edital de licitação.

§ 1º A concessionária deverá respeitar os termos contratuais originalmente pactuados.

§ 2º A transferência da titularidade afasta a aplicação das normas de direito público sobre os contratos.

Assim, a proposta de transição dos atuais contratos de arrendamento para contratos sob o regime de direito privado, se dará de forma que o Concessionário assumirá o papel atualmente exercido pelo Poder Concedente, sem a manutenção das cláusulas exorbitantes. Dessa forma, ao concluir a referida transição desses contratos de um regime para o outro, tem-se uma situação de maior flexibilidade e liberdade negocial entre as partes, respeitados os direitos e deveres originalmente previstos nesses contratos. Em um breve resumo, o processo de transição desses contratos seguirá as seguintes etapas:

- retirada das cláusulas exorbitantes, inclusive o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contratado;
- possibilidade de negociação entre concessionário e terminais sob supervisão da ANTAQ;
- sub-rogação obrigatória na hipótese de não haver acordo, sem modificação do contrato atual;
- valorizar a negociação livre e equânime, sob o regime de direito privado, entre a nova concessionária e os arrendatários existente, conforme determina o art. 5-A da Lei n.º 12.815/2013; e
- trazer proteção à posição contratual das atuais arrendatárias que, no modelo proposto, conta com as seguintes garantias:
  - segurança jurídica quanto ao processo: a transferência do contrato para a concessionária é mandatória, pois decorre da legislação do setor, não podendo a concessionária se escusar de seu cumprimento perante a arrendatária;
  - manutenção do contrato atual: caso a concessionária e a arrendatária não cheguem a um acordo para adaptação ao regime de direito privado, o contrato seguirá como está com exceção das cláusulas características do regime jurídico de direito público, que deverão ser excluídas por causa da alteração para o regime jurídico direito privado;
- prerrogativa da arrendatária para extinguir a relação contratual: apenas a arrendatária tem a prerrogativa de extinguir o contrato, em caso de não acordo com a concessionária durante a fase de adaptação; e
- equivalência entre direitos e obrigações: o modelo, como proposto, determina clara diretriz para as negociações a serem entabuladas entre a concessionária e a arrendatária, qual seja, é imperioso que as negociações devam manter a equivalência entre direitos e obrigações do contrato, ou seja, a negociação não pode, por ação unilateral da concessionária, prejudicar a posição contratual da arrendatária.

Em suma, a concessionária deverá juntamente com a arrendatária atual realizar a adaptação do contrato ao regime de direito privado por meio de livre e equânime negociação. Entretanto, o modelo prevê necessária manutenção da equivalência entre os direitos e obrigações assumidas no contrato de arrendamento. Assim, apenas por meio de livre negociação é que as partes poderão, se assim entenderem, repactuar os termos de forma acordada, cada um apresentando suas propostas e estudos num processo de livre negociação e observando a necessária equivalência dos direitos e deveres constantes do contrato em análise.

Eventuais necessidades de se estabelecer termos e condições relativos à equivalência entre encargos e remuneração originalmente previstos no contrato de arrendamento e no termo aditivo serão apresentados pela concessionária, com base em parecer elaborado por consultoria independente, a qual será escolhida pela Arrendatária de uma lista que contará no mínimo com 3 (três) empresas de consultoria com expertise no setor ou em processos de reequilíbrio de contratos administrativos a ser contratada pela Concessionária. Caso não haja acordo entre as partes, a ANTAQ

poderá mediar esse processo.

O caráter impositivo para a assunção dos contratos pela concessionária traz segurança jurídica para o processo, uma vez que essa sub-rogação é decorrente de previsão expressa no ordenamento jurídico. Ainda, o modelo respeita os contratos vigentes ao determinar que a adaptação desses ao regime de direito privado deverá ocorrer em bases equivalentes, outorgando plenos poderes para as partes livremente negociarem suas cláusulas em igualdade de poderes, ou seja, sem a possibilidade de a concessionária utilizar dos poderes extroversos anteriormente reservados ao Poder Concedente, em outras palavras, sem qualquer possibilidade de imposição de condição de parte a parte.

Em caso extremo, caso um acordo não seja atingido pelas partes, o contrato seguirá válido, mas com necessária adaptação ao regime de direito privado, ou seja, sem os poderes extroversos do contratante e as garantias extraordinárias ao contratado. Ainda, por escolha da arrendatária, poderá ser proposta a extinção do contrato, havendo as partes dimensionar os impactos dessa proposta, como em qualquer relacionamento obrigacional em regime de direito privado.

Assim, em resumo, o atual arrendatário possuirá as seguintes alternativas com a sub-rogação dos contratos:

- Concorda com a proposta
- Discorda e opta por manter as condições originais, excluindo cláusulas exorbitantes
- Discorda e partes concordam em rescindir contrato. Valor da rescisão de acordo com a avença.
- Discorda e opta pela rescisão unilateral. Ônus da rescisão do arrendatário. Indenização de acordo com bens reversíveis não amortizados.

Destaca-se que a possibilidade de renegociação dos contratos de arrendamento entre o concessionário e os atuais arrendatários poderá envolver questões de prazo, escopo, e condições de realização de investimentos. Contudo existem limitações com relação aos investimentos considerados essenciais listados no Anexo 10 do contrato, os quais não poderão ter seu escopo, prazo e condições negociadas. Além disso, caso os respectivos contratos com investimentos essenciais venham a ser extintos, a concessionária ficará responsável pela execução desses investimentos, seja diretamente, por terceiros ou pela contratação de novo explorador de instalação portuária.

#### 5.13. Dos investimentos previstos nos contratos de arrendamento

Ainda relacionada à questão da sub-rogação dos atuais contratos de arrendamento, destaca-se o tratamento a ser dado aos investimentos previstos nesses contratos.

Em resumo, como forma de assegurar que os investimentos anteriormente assumidos pelos arrendatários sejam realizados, os mais significativos (em bens reversíveis e em infraestrutura permanente) e não concluídos serão reproduzidos no contrato de concessão como uma obrigação do concessionário. Ou seja, o concessionário assumirá a obrigação por esses investimentos em face do Poder Concedente. Não obstante, estes mesmos investimentos podem permanecer como uma obrigação do antigo arrendatário perante o concessionário.

Assim, tem-se que:

- Investimentos em bens reversíveis e infraestrutura permanentes dos Contratos de Arrendamento estão incluídos no Contrato de Concessão, conforme Anexo 10, ficando a responsabilidade de execução ao concessionário;
- Já investimentos em superestrutura e equipamentos deixam de ser bens reversíveis, sendo de propriedade do Concessionário ao final dos Contratos de Arrendamento. Nesse caso, verifica-se que:
  - a responsabilidade pela execução permanecerá sendo do Arrendatário, porém em uma obrigação junto ao Concessionário, a quem caberá realizar a fiscalização em uma relação entre entes privados;
  - o Concessionário em concordância com o Arrendatário poderá modificar os investimentos, sem necessidade de anuência prévia da Antaq ou do Poder Concedente.

Não obstante, foi prevista, na Minuta do Contrato de Concessão, cláusula que permite ao Poder Concedente indicar como Bens Reversíveis determinados bens que, apesar de não listados inicialmente, sejam necessários para a prestação dos serviços, mediante prévia indenização à Concessionária.

#### 5.14. Prazo da concessão

A respeito da definição e proposição dos prazos de concessão dos serviços portuários em questão, inicialmente, se faz necessário mencionar que tal definição atende aos termos da Lei nº 8.987/1995, especificamente os arts. 18 e 23, e aos termos do art. 5º da Lei nº 12.815/2013, *in verbis*:

Lei nº 8.987/1995

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

(...)

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

(...)

Lei nº 12.815/2013

Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão as cláusulas relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo;

(...)

Em relação ao prazo da concessão, foi considerado na modelagem um período de 35 anos para fins de equilíbrio, levando-se em conta os estudos de mercado já destacados e os esforços de investimentos e demais custos previstos. Ademais, numa avaliação inicial para fins de consulta/audiência pública e considerando as diferenças notórias entre os modelos de negócio



previstos para um arrendamento portuário e a exploração da infraestrutura portuária (concessão do porto organizado e com atuação da autoridade portuária), definiu-se preliminarmente um prazo de 5 anos para eventual prorrogação da concessão para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

## 6. ETAPA 2 – AVALIAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

### 6.1. SERVIÇO B

#### 6.1.1. Composição da receita

Conforme abordado no Plano de Negócios Referencial, a remuneração da futura concessionária será composta por:

- Receitas Tarifárias – são constituídas pela arrecadação de valores em função da efetiva utilização dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades disponíveis no Porto Organizado e têm por objetivo remunerar a Concessionária pelos serviços prestados. A Concessionária será remunerada por meio dos seguintes Grupos Tarifários:
  - Infraestrutura de Acesso Aquaviário;
  - Instalações de Acostagem; e
  - Infraestrutura Operacional ou Terrestre.
- Receitas não tarifárias – as quais são conceituadas da seguinte forma na minuta de contrato: receita da Concessionária oriunda da exploração de instalações Portuárias e Áreas Não Afetas às Operações Portuárias, bem como de quaisquer Atividades ou serviços que não sejam remunerados por Tarifas.

Considerando as premissas que serão mais bem explicadas nos tópicos seguintes e cujo detalhamento está presente no Plano de Negócios Referencial, o BNDES/Consórcio projetou a seguinte receita bruta:



#### 6.1.2. Premissas adotadas para a projeção das receitas

Conforme previsto na minuta de Edital, o BNDES/Consórcio considerou-se que o formato do negócio se dará pela aquisição das ações da SPA, seguido da assinatura de contrato de concessão para exploração dos serviços de administração portuária do Porto Organizado de Santos com o prazo de 35 anos.

Ao fim do período de concessão, considerou-se que a companhia será liquidada.

Em relação às Premissas Macroeconômicas, foram adotadas pelo consórcio contratado as seguintes informações:

Índices/Anos	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050	2060
IPCA	4,37%	7,05%	3,90%	3,25%	3,15%	3,15%	3,15%	3,15%	3,15%	3,15%
Selic	2,00%	7,50%	6,50%	6,50%	6,50%	6,50%	6,50%	6,50%	6,50%	6,50%
TLP	8,06%	10,84%	7,58%	6,91%	6,80%	6,80%	6,80%	6,80%	6,80%	6,80%

Tabela 7 - Premissas Macroeconômicas  
Fonte: Banco Central

Utilizou-se como referência para essas projeções o Boletim Focus de 13 de agosto de 2021, publicado pelo Banco Central.

Para fins de projeção dos valores, o consórcio adotou o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA como o referencial para projeção da inflação de receitas e custos. Segundo os consultores, tal consideração atende ao propósito de avaliar os efeitos financeiros da inflação, especialmente na redução dos impactos financeiros de eventos contábeis com valor histórico, tais como uso de créditos tributários, depreciação e amortização. Sendo assim, as Demonstrações Financeiras projetadas no Anexo I do Plano de Negócios Referencial encontram-se em base nominal.

#### 6.1.2.1. Receitas Tarifárias

É importante ressaltar que foi considerado no Plano de Negócios Referencial, elaborado pelo BNDES e consórcio de consultores, que em cada grupo de receitas tarifárias dispõe de um método específico de cobrança, segmentadas de acordo com o tipo de carga (granel sólido, líquido, carga geral, container etc.), o tempo de utilização do respectivo serviço, quais facilidades portuárias foram consideradas, entre outros fatores.

O detalhamento sobre os critérios utilizados para projeção de cada um dos grupos tarifários pode ser visualizado no referido documento.

Em resumo, foram adotadas as seguintes premissas para a realização de projeção das receitas:

- Infraestrutura de acesso aquaviário – na projeção das receitas, estimou-se que todas as cargas destinadas ao Porto Organizado e aos TUPs que utilizam os acessos aquaviários administrados pela SPA serão tarifadas. A partir do ano 1, adotou-se a modelagem tarifária de revenue cap/price cap por carga movimentada

para infraestrutura de acesso aquaviário, com base no valor médio elencado no contrato de concessão de R\$1.156,82/mil toneladas DWT, o qual poderá variar para mais ou para menos conforme política de incentivos a ser adotada pelo concessionário. Contudo, ao final de cada ano de contrato, os valores cobrados pelo concessionário deverão respeitar o respectivo valor médio e o limite de dispersão tarifária. O respectivo valor considera ganhos de escala em função do porte da embarcação.

- Instalações de acostagem – para esse grupo tarifário, estimou-se que todas as cargas destinadas ao Porto Organizado que utilizam os berços públicos, ou seja, sob gestão da Autoridade Portuária serão tarifadas. A partir do ano 1, adotou-se a modelagem tarifária de  $\text{price cap}$  por carga movimentada para infraestrutura de acesso aquaviário, com base no valor médio elencado no contrato de concessão de R\$2.004,42/mil x LOA x Horas atracadas., o qual poderá variar para menos conforme política de incentivos a ser adotada pelo concessionário. Destaca-se que para a definição da respectiva tarifa foi considerado um escalonamento dos valores cobrados em função do (i) tempo total atracado, (ii) do porte da embarcação, medido através do LOA (comprimento) da embarcação, e (iii) de um fator que varia em função do tempo atracado, que visa incentivar operações mais rápidas e eficientes, e penalizando operações que ocupam em demasia os berços do estuário. A proposta não faz distinção em relação à localidade da operação, como era a prática na estrutura tarifária da SPA vigente até 2021, o que traz isonomia e competitividade entre as margens e regiões do Porto.
- Infraestrutura Operacional ou Terrestre –para esse grupo tarifário estimou-se que todas as cargas destinadas ao Porto Organizado e aos TUPs que utilizam os acessos terrestres administrados pela SPA serão tarifadas. A partir do ano 1, adotou-se a modelagem tarifária de  $\text{revenue cap/price cap}$  por carga movimentada para infraestrutura de acesso aquaviário, com base no valor médio elencado no contrato de concessão de R\$489,58/mil toneladas, o qual poderá variar para mais ou para menos conforme política de incentivos a ser adotada pelo concessionário. Contudo, ao final de cada ano de contrato, os valores cobrados pelo concessionário deverão respeitar o respectivo valor médio e o limite de dispersão tarifária. Para o cálculo desta tarifa considerou-se a cobrança em função da movimentação a realizada e da produtividade executada na operação.

A fim de dar maior transparência ao processo, foi elaborado pelo BNDES e pelo consórcio contratado documento complementar (SEI 4958052) no qual são apresentadas as premissas utilizadas, bem como a memória de cálculo para a definição desses valores. O documento SEI 495805 segue como anexo desse expediente.

Destaca-se que a metodologia adotada busca equilibrar a justa remuneração dos serviços prestados e a modicidade tarifária.

#### 6.1.2.2. Limite de dispersão Tarifária

Conforme estabelecido na minuta de contrato de concessão, a regulação tarifária está sujeita aos mecanismos de Tarifa Teto média, tratada no tópico anterior, e de Limite de Dispersão Tarifária.

O anexo 3 do Contrato define esse limite de dispersão tarifária como “*regra para cálculo de valores máximos e mínimos das Tarifas de Infraestrutura de Acesso Aquaviário, Tarifas de Instalações de Acostagem e Tarifas de Infraestrutura Operacional ou Terrestre que poderão ser cobrados pela Concessionária dos Usuários*”.

A fórmula prevista no anexo 3 do contrato de concessão para o cálculo desse limite é a seguinte:

$$(\mu_a - 2,6 \times \sigma_a) \leq X_{i,a} \leq (\mu_a + 2,6 \times \sigma_a)$$

Onde:

a: Exercício em que o **Limite de Dispersão Tarifária** está sendo apurado;

$\mu_a$ : Média populacional dos quocientes (i) da **Tarifa** efetivamente praticada para os **Usuários** a cada serviço no ano t e (ii) da **Receita por Carga Movimentada Ajustada - RCA** no ano a;

$\sigma_a$ : Desvio padrão populacional dos quocientes (i) da **Tarifa** efetivamente praticada para os **Usuários** a cada serviço e (ii) da **Receita por Carga Movimentada Ajustada - RCA** no ano a; e

$X_{i,a}$ : Cada um dos quocientes (i) da **Tarifa** efetivamente praticada para o **Usuário** “i” nos serviços prestados no ano a, e (ii) da **Receita por Carga Movimentada Ajustada** no ano a.

Segundo o BNDES e o consórcio contratado, o parâmetro de 2,57 vezes o desvio padrão como intervalo de dispersão corresponde a um intervalo de 99% de confiança (ocorrência dos eventos numa distribuição normal), sendo adotado por arredondamento o valor de 2,6.

Ainda conforme entendimento do Banco, esse valor se deve em função das características do Porto Organizado de Santos, no qual encontra-se uma variabilidade de cargas e de dispersão na forma de cobrança que cada uma exige, de parâmetros operacionais distintos e do uso de infraestrutura específica. Com isso, demandou-se uma variação maior em relação ao range de modo a permitir flexibilidade de cobrança e ajustes específicos em função das particularidades auferidas.

Ressalta-se que tal intervalo é passível de aprimoramento em função das reflexões realizadas em conjunto com a equipe técnica do TCU quando da análise e avaliação dos estudos do processo de desestatização da Codesa, podendo esse instrumento ser aprimorado ao longo e/ou após a fase de Consulta Pública.

#### 6.1.2.3. Das receitas de exploração das áreas portuárias e sua fundamentação

Conforme disposto na proposta de Relatório de Avaliação Econômico-Financeiro, as receitas patrimoniais de exploração das áreas operacionais se darão no âmbito dos contratos firmados pela SPA com diferentes empresas para operarem nas áreas pertencentes ao Porto Organizado. Atualmente, a geração de receitas com os arrendamentos pode ser dividida entre parcelas fixas mensais pagas pelo uso do espaço por parte dos atuais arrendatários e parcelas variáveis, usualmente vinculadas ao volume de cargas movimentada no terminal.

Para estimar essa receita foram considerados pelo consórcio os contratos de arrendamento firmados pelo porto organizado de Santos/SP nos últimos 10 anos, atentando-se ainda para as seguintes variáveis: (i) as condições de arrendamentos propostos pelos editais de licitação –

e vigentes atualmente –; (ii) o montante de investimentos previstos à época de celebração desses contratos (trazidos à valor presente da referida licitação pela taxa de desconto prevista em contrato); (iii) o valor ofertado pelo licitante vencedor em outorga; e (iv) parâmetros de futuras licitações, que trazem condições de mercado atualizadas.

Área	Arrendatário Atual	Objeto	Vigência	Área total arrendada (m²)	Outorga (Downpayment) (MR\$)	Arrend. fixo (R\$/m².mês)	Arrend. variável (R\$/t)	Invest. (M R\$)	Volumes Esperados (Mt)
STS04	TES	Granéis Sólidos Vegetais	25	46.800	303,07	41,88	2,37	149,9	4,44
STS08	Ainda Não Arrematado	Granéis Líquidos	25	139.319	N/A	10,88	9,35	146,3	2,02
STS08A	Ainda Não Arrematado	Granéis Líquidos	25	305.688	N/A	10,48	7,13	792,0	5,39
STS11	Ainda Não Arrematado	Granéis Sólidos Vegetais	25	88.000	N/A	57,82	6,81	462,8	9,54
STS13	Ageo Leste	Granéis Líquidos	25	54.221	210,00	2,14	4,50	177,0	0,72
STS13A	Adonai East	Granéis Líquidos	25	38.398	35,00	4,13	4,15	98,5	0,46
STS14	Eldorado	Celulose	25	44.550	250,00	4,48	1,72	140,4	1,44
STS14A	Bracell	Celulose	25	45.177	255,00	3,77	1,46	146,1	1,44
STS20	HBSA	Granéis Sólidos Minerais	25	29.278	112,50	22,14	8,73	152,0	1,79
STS36	Marimex (Devolvido)	Celulose	25	22.500	12,50	4,72	0,48	176,1	1,17
STS07	Suzano	Celulose	25	20.900	115,00	17,75	1,72	109,4	1,17

Tabela 8 - Contratos considerados para cálculo da receita patrimonial  
Elaboração: BNDES

Esses parâmetros foram utilizados para a determinação do valor de negociação que poderia vir a ser obtido pela concessionária do Porto Organizado de Santos no momento de renegociação dos contratos de arrendamento vigentes, sendo considerado como premissa, que as condições vigentes desses contratos seriam mantidas até o prazo de encerramento atual.

Carga	Fixo [R\$/m²]	Variável [R\$/unidade de carga]
Celulose	8,55	2,56 R\$/t
Combustível e químicos	8,23	6,11 R\$/t
Contêiner	8,55	27,44 R\$/box
Granéis Sólidos Minerais	29,70	5,83 R\$/t
Granéis Sólidos Vegetais	44,93	5,14 R\$/t
Passageiros	2,98	26,66 R\$/PAX
Sucos	5,22	4,72 R\$/t
Veículos	8,55	1,50 R\$/unidade

Tabela 9 - Potencial de receitas com áreas portuárias  
Elaboração: BNDES

A projeção de receitas para as áreas atualmente ocupadas no porto é apresentada no gráfico abaixo:

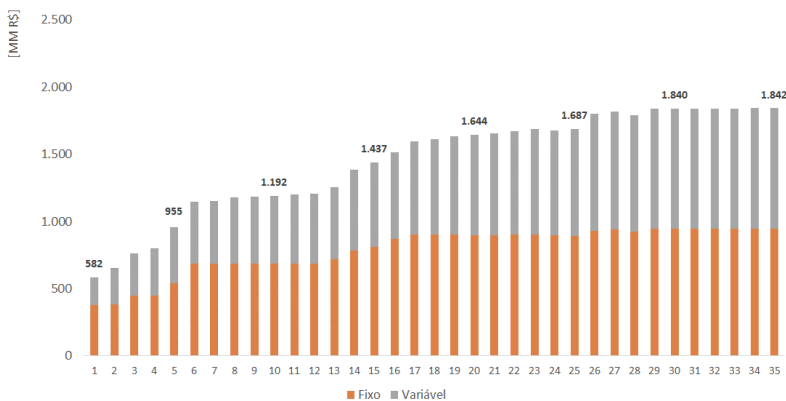


Figura 18 - Potencial de valor gerado com receitas patrimoniais  
Elaboração: BNDES

Conforme abordado no estudo de mercado, o porto organizado de Santos/SP irá dispor ainda de áreas de expansão, localizadas no Largo do Canéu e Largo Santa Rita. Em princípio não é possível determinar quais serão as cargas e negócios a serem desenvolvidos na região, vez que uma potencial necessidade de expansão de capacidade encontra-se no médio prazo (cerca de 12 anos) e que nesse período projetos relativos a novos TUPs podem se concretizar, ou ainda, os terminais na área do Porto Organizado podem investir para modernizar seus sistemas, ampliando sua capacidade de movimentação.

Assim, considerando as incertezas acerca do desenvolvimento nessas áreas, o estudo de mercado buscou adotar uma metodologia não determinística, mas ainda assim aderente à modelagem da concessão do porto de Santos, de modo a incorporar o potencial de geração de valor da concessão.

O racional para se estimar o momento em que novas áreas deveriam ser adicionadas considera o nível de ocupação do Complexo Portuário de Santos ao longo do tempo. Nesse sentido, adotou-se como gatilho para a expansão e adição de novas áreas operacionais o momento no qual se observam níveis superiores a 80% de ocupação da capacidade instalada.

Conforme calculado pelo BNDES, em média, um terminal no Porto de Santos tem área de 108.704 m², considerando-se os terminais que operam atualmente com contratos de longo prazo e

considerando que contratos de uma mesma empresa em uma mesma região portuária, possam ser considerados como de um único terminal.

Para se calcular o lote padrão de expansão na área *greenfield*, por sua vez, considerou-se que apenas um só terminal médio, de 108 mil m<sup>2</sup>, não seria capaz de comportar os investimentos necessários para o desenvolvimento das novas áreas. Espera-se que o lote padrão possa ao menos comportar um terminal de contêineres, que tem capacidade de absorver grandes investimentos, ou 2-3 terminais de outras cargas, conjunto que também pode tornar viável o montante de investimentos demandados. Assim, estimou-se que o lote padrão deve ser composto por múltiplos do lote padrão. Dessa forma, adotou-se como premissa que o lote padrão seja composto por 4x a área de um terminal médio de Santos, atingindo uma área de 434.818 m<sup>2</sup>.

De modo a balizar o potencial de valor gerado, utilizou-se como referência os valores atualmente pagos pelos arrendatários do Porto Organizado – a estimativa tem suporte na medida em que os contratos hoje vigentes remontam a períodos em que o desenvolvimento do Porto se encontrava distante da situação atual, demandando vultosos investimentos para a consolidação da capacidade como hoje conhecemos.

Assim, através de uma média ponderada entre o valor pago com arrendamentos fixos e o tamanho das áreas estimou-se o valor da parcela fixa a ser paga pelos usuários das áreas *greenfield* em R\$5,74/m<sup>2</sup>.mês, enquanto que, para a parcela variável, utilizou-se como métrica a média simples entre movimentação por terminal e o valor de arrendamentos variáveis pagos atualmente, retornando o valor de R\$2,04/t.

A figura abaixo busca apresentar de forma resumida da metodologia utilizada no estudo de mercado para adição de novas áreas e aferição de novas receitas:

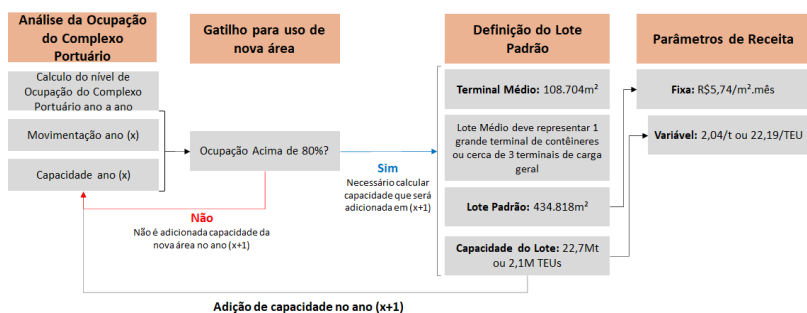


Figura 19 - Metodologia para adição de novas áreas e aferição de novas receitas  
Elaboração: BNDES

Desse modo, foi projetada a seguinte estimativa de receita patrimonial para as áreas *greenfield*:

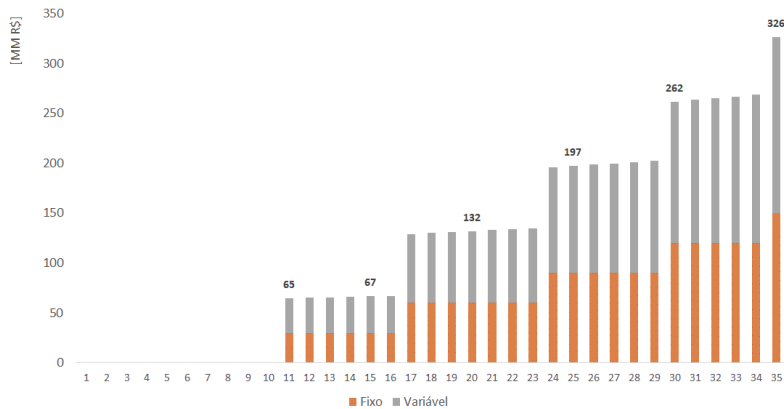


Figura 20 - Projeção de receitas com áreas *greenfield* no Porto de Santos  
Fonte: Consórcio BNDES

### 6.1.3. Tributação sobre a receita

Conforme apresentado pelo BNDES, o patamar de receita projetado obriga a nova concessionária a ser tributada pelo lucro real, com PIS/Cofins no sistema não cumulativo.

Seguem abaixo as alíquotas incidentes sobre a operação.

<b>Impostos indiretos</b>	
PIS/Cofins	9,25%
ISS	5,00%
<b>Impostos diretos</b>	
IR+CSLL	34,00%

Tabela 10 - Alíquotas aplicadas na modelagem econômico-financeira  
Elaboração: BNDES

Cabe ressaltar que o ISS não incide sobre a receita de fornecimento de água nem sobre a receita patrimonial.

Conforme consta no Plano de Negócios referencial, em razão do regime não cumulativo de PIS/Cofins previu-se crédito tributário de 30% de aproveitamento sobre os custos com terceiros projetados no DRE. Tal proporção foi levantada com base nos balancetes históricos da SPA.

### 6.1.4. Custos e despesas operacionais

No Estudo Técnico-Operacional, foram estimados pelo BNDES/Consórcio os custos e



Complexo Portuário de Santos conforme definido no Plano Mestre do Porto Organizado, (iv) Armadores, (v) Transportadores Marítimos; (vi) Operadores Portuários pré-qualificados para operar no Porto Organizado (vii) titulares de contratos de concessão ou subconcessão das malhas ferroviárias que, diretamente ou mediante direito de passagem, se interconectem com o Porto Organizado e (viii) participantes dos respectivos Grupos Econômicos de qualquer das empresas mencionadas nos itens (i) a (vii), observado o disposto nos itens abaixo:

- É admitida a participação das pessoas jurídicas mencionadas nos itens (i) a (vii) acima desde que como membro de Consórcio, observadas as seguintes condições:
  - A participação individual não seja superior a 15% (quinze por cento) no Consórcio;
  - A soma das participações, quando em conjunto, não seja superior a 40% (quarenta por cento) no Consórcio;
  - Tais pessoas jurídicas não poderão participar, por meio de acordo de acionistas ou instrumento congênere, do grupo de Controle Societário da Concessionária, caso o Consórcio sagre-se vencedor do certame, devendo tal obrigação constar do respectivo instrumento de constituição do Consórcio.

#### 7.1.2. Adoção do Regime Diferenciado de Contratação (RDC)

Assim como nos casos de arrendamentos de terminais portuários, a modalidade de licitação proposta para essa concessão portuária é a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo §1º do art. 6º da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

§ 1º As licitações de que trata este artigo poderão ser realizadas na modalidade leilão, conforme regulamento.

De outra sorte, tendo em vista que a Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, pode ser aplicada subsidiariamente às licitações de arrendamento de instalação portuária e de concessão de porto organizado, conforme o art. 66 da Lei Federal nº 12.815, foi previsto que o leilão se dará por meio da apresentação de lances públicos pelas licitantes, durante a sessão pública do leilão.

Art. 66. Aplica-se subsidiariamente às licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária o disposto nas Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 8.666, de 21 de junho de 1993.

A apresentação de lances públicos encontra respaldo no art. 17, inciso I, da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, bem como na Lei nº 9.497, de 09 de setembro de 1997, favorecendo maior competitividade ao certame e maior vantagem às ofertas pela concessão do Porto Organizado a ser licitado.

Art. 17. O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte:

I - no modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;

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.

#### 7.1.3. Inversão de fases

À luz do que prevê o artigo 12 da Lei nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, está prevista na Minuta de Edital a inversão das fases de habilitação das proponentes e de julgamento das propostas durante o procedimento licitatório, originalmente estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993.

Tal procedimento tem por finalidade conceder maior agilidade ao processo licitatório e, para isso, a Lei de 2011 estabeleceu diversos mecanismos procedimentais com vistas a aperfeiçoar as etapas da licitação.

#### 7.1.4. Abertura dos volumes, etapa de viva-voz e resolução de empates

Importante descrever, mesmo que de forma breve, a dinâmica dos lances públicos.

No cumprimento das etapas dos leilões, os proponentes deverão apresentar 3 (três) volumes de documentos, quais seja:

- 1º volume: declarações, documentos de representação e a garantia da proposta;
- 2º volume: proposta econômica; e
- 3º volume: documentos de habilitação.

Na Sessão Pública, o diretor irá solicitar à Comissão Especial de Licitação os 2ºs volumes, com as propostas econômicas, para a posterior abertura. Após, o diretor dirá o valor da proposta, que corresponderá ao valor de outorga.

Existindo duas ou mais propostas, ocorrerá a sessão de propostas à viva-voz, sendo que estão aptas a participar desta etapa as proponentes que estejam entre as 3 (três) maiores propostas econômicas do Leilão e/ou as proponentes cujo valor da proposta seja igual ou superior a 90% do maior valor de outorga pela concessão.

Importante mencionar, que na fase à viva-voz, as propostas deverão sempre superar a própria proposta anterior e nunca ser de valor idêntico a outra proposta.

Em caso de empate entre Propostas, não sendo resolvido mediante apregoação à viva-voz, o desempate ocorrerá mediante a reapresentação de propostas escritas, sagrando-se vencedora a Proponente que apresentar a maior proposta escrita.

O arranjo acima descrito para a etapa em viva-voz é extremamente vantajoso para a Administração Pública, pois:

- Considerando a diferença mínima entre as propostas escritas, os proponentes ganham uma nova chance para vencer a disputa promovendo uma maior

concorrência e igualdade entre os competidores;

- Considerando a regra impõe que a proposta em viva-voz deva ser superior à proposta escrita, e a outra que impede oferecimento de valor idêntico a outra proposta, ocorrerá, conseqüentemente, a elevação do valor de outorga final.

7.1.5. Do valor de outorga (bid), dos encargos contratuais e da garantia de proposta

Conforme tratado anteriormente, o critério de julgamento a ser adotado neste certame será o de maior Valor de Outorga, critério de julgamento previsto no art. 9º, inciso VII, do Decreto nº 8.033/2013, em face de sua vantajosidade, demonstrada no Capítulo próprio desta Nota.

Conforme previsto no Plano de Negócios Referencial, como pagamentos pela outorga para explorar os serviços a serem concedidos foram previstos os seguintes pagamentos:

- Bonificação pela Outorga: R\$ 1.383.172.500 (lance mínimo) a ser pago previamente à assinatura do Contrato de Concessão;
- Contribuição Fixa: 25 parcelas anuais no valor de R\$ 63.326.900 cada uma, a partir do 8º ano até o 32º ano de vigência;
- Contribuição Variável: no valor de 2,25% sobre a receita bruta consolidada da Concessionária, recolhida anualmente no início de cada ano referente à receita apurada no ano anterior

O pagamento da maior parte da outorga fixa em parcela única juntamente com eventual ágio oferecido pelo proponente vencedor do leilão visa a reduzir as chances de lances que podem inviabilizar o projeto e, assim, diminui-se o risco de descontinuidade da concessão, gerando um maior compromisso com o projeto por parte dos interessados no certame e proporcionando uma seleção de melhores players, licitantes que conhecem o negócio portuário.

Já a divisão do restante do valor de outorga em vinte e cinco parcelas anuais visa a não onerar demasiadamente o concessionário no início da concessão, além de possibilitar o uso desse valor para abater eventuais pedidos de reequilíbrios por investimentos significantes não mapeados pelos estudos ao longo de todo o período da concessão.

A respeito do percentual de contribuição variável, considera-se pertinente destacar que se trata de valor arbitrado de modo a ser considerado equivalente ao observado em outros projetos de concessão de infraestrutura, e ainda visando estabelecer um valor de outorga (bid) mínimo que traga mais atratividade ao certame.

Ressalta-se ainda que esta medida permite uma alocação de riscos de percepção de receita mais compartilhada entre Poder Concedente e Concessionário, reduzindo incertezas na definição do cenário base para o estabelecimento de parâmetros que pudessem justificar o bid mínimo.

Além do valor de outorga, foram estabelecidos os seguintes encargos a serem pagos pela concessionária durante a execução do Contrato de Concessão:

I - verba de Fiscalização a ser paga para a ANTAQ, em parcela equivalente ao valor de R\$6.422.938,00(seis milhões quatrocentos e vinte e dois mil novecentos e trinta e oito) por ano.

II - Subscrever e integralizar capital em subsidiária a ser criada pela SPA após a desestatização para futura execução do projeto do túnel de ligação entre as cidades de Santos e do Guarujá ("Túnel S/A"), no valor total de R\$ 2.988.167.356,00, pagos em três parcelas anuais na proporção de 25%/35%/40% a partir do 1º mês da concessão.

Em relação à definição do valor a ser adotado como garantia de execução, o MINFRA aponta como imprescindível a sua previsão, dado que aumenta o grau de cumprimento dos contratos avançados.

Assim, foi definida dentre os deveres da concessionária a manutenção de Garantia de Execução Contratual nos valores e prazos sugeridos abaixo, tendo como beneficiário o Poder Concedente e a Antaq:

Eventos da Concessão		Valor
1	A partir da assinatura do Contrato de Concessão até o final do 5º ano de sua vigência.	R\$ 1.201.388.515 (um bilhão duzentos e um milhões trezentos e trinta e oito mil quinhentos e quinze reais)
2	Do final do 5º ano da vigência do Contrato de Concessão até 2 (dois) anos após o término do Contrato de Concessão.	R\$ 240.277.703 (duzentos e quarente milhões duzentos e setenta e sete mil setecentos e três reais)

O valor definido para os primeiros cinco anos da Concessão corresponde a 5% (cinco por cento) do valor global estimado do contrato de concessão. Segundo o BNDES, esse valor de garantia para os anos iniciais da concessão, além de obedecer ao limite estabelecido na Lei nº 8.666/1993, foi definido tendo em vista um patamar considerado razoável para arcar com eventuais inadimplementos de encargos contratuais e investimentos obrigatórios definidos para esse período. Posteriormente, entende-se que os principais encargos contratuais e obrigações de CAPEX estarão liquidados, não havendo razões para manter um volume tão grande de recursos em garantia. Desse modo, para promover a eficiência na alocação de recursos da concessão, propôs-se a adoção de valor menor para o restante da vigência contratual, que corresponde a 1% (um por cento) do valor global estimado do contrato de concessão.

Ainda conforme estabelecido na minuta de contrato, os valores indicados na tabela acima deverão ser reajustados anualmente pelo índice IPCA, a partir da Data de Eficácia. A Concessionária deverá complementar o valor resultante da aplicação do reajuste anual sobre os valores indicados na tabela.

Entende-se que os respectivos valores estão de acordo com a legislação de regência e não oneram excessivamente o procedimento licitatório, isto é, não acarretam custos exagerados e desnecessários aos futuros licitantes, o que poderia resultar em perda de interesse e esvaziamento do pleito. Além disso, outro fator que corrobora com os valores acima especificados é que atualmente existem outros meios, além da garantia de execução, para se punir eventuais não cumprimentos de contratos, dentre os quais destacam-se as regulamentações emanadas pela própria agência reguladora do setor.

Desse modo, evidencia-se a conveniência de se adotar a metodologia citada de garantia de execução para os contratos de concessão, assim como é adotada nos contratos de arrendamento.

#### 7.1.6. Recursos Vinculados e Contas Vinculadas

Durante a modelagem da Concessão de SSZ, foram identificados pelo BNDES os seguintes desafios:

- I - a necessidade de criar algum mecanismo que conferisse liquidez a eventuais REEFs decorrentes de impactos provocados por passivos desconhecidos em contratos de arrendamento cuja titularidade fosse transferida à Concessionária, bem como para conferir liquidez aos pagamentos de responsabilidade do Poder Concedente nas possíveis disputas arbitrais e em Comitê de Resolução de Controvérsias decorrentes;
- II - a impossibilidade de se prever todos os investimentos que seriam necessários ao longo da concessão ou de gatilhos de investimento previamente definidos;
- III - garantir que parte dos recursos gerados pela própria concessão pudessem ser reinvestidos no Porto Organizado de modo a fazer face às necessidades supervenientes para desenvolvimento de SSZ; e
- IV - a necessidade de garantir que os valores integralizados no capital da Túnel S.A. seriam destinados exclusivamente à consecução das obras de implantação do túnel subaquático de modo que não poderiam ser utilizados para outra finalidade.

Nesse sentido, foi proposta pelo consórcio contratado a adoção do mecanismo de conta vinculada (*escrow account*) por ser um mecanismo apto a garantir com eficiência e transparência a superação dos desafios acima mencionados. Segundo a equipe de consultores, o mecanismo de conta vinculada é amplamente utilizado no setor privado para garantia de pagamento em contratos que envolvam riscos de ambos os lados e tem se tornado a partir da edição da Lei 11.079/2004 (Lei de PPPs) cada vez mais comum em grandes projetos de infraestrutura. Esse mecanismo consiste basicamente na abertura de uma conta bancária perante uma instituição financeira – o banco depositário – e no depósito de valores que, apesar de pertencerem a uma das partes, só poderão ser movimentados pelo banco depositário dentro de regras e limites previamente estabelecidos em um contrato, impedindo assim que uma parte ou outra utilize os recursos para outra finalidade senão aquela definida no contrato.

Desse modo, para enfrentar os desafios mencionados, foi proposta a abertura das seguintes contas vinculadas:

##### (i) Conta de Garantia

Com vistas a conferir liquidez a eventuais obrigações os recursos vinculados depositados na Conta de Garantia serão utilizados exclusivamente para custear despesas do Poder Concedente e da ANTAQ com:

- I - Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão em favor da Concessionária, inclusive em razão da pactuação de Novos Investimentos;
- II - O cumprimento de decisões judiciais ou arbitrais que determinem indenização ou recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão em favor da Concessionária;
- III - Remuneração do membro do Comitê de Resolução de Disputas indicado pelo Poder Concedente; ou
- IV - Honorários de sucumbência, custos e despesas decorrentes de procedimentos arbitrais nos quais o Poder Concedente e / ou a ANTAQ restarem sucumbentes.

Para prover de recursos a Conta de Garantia, serão depositados a título de Recursos Vinculados:

I - R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); e

II - 2,25 % (dois inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) sobre a receita bruta consolidada da Concessionária no ano anterior.

O montante depositado na Conta de Garantia que superar o patamar de 27,5 % (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento) da receita bruta anual média referente aos 3 (três) últimos exercícios será transferido ao Poder Concedente pelo Banco Depositário por determinação do Poder Concedente, desde que: (i) tenham passado 10 (dez) anos contados da Data de Eficácia; e (ii) não estejam em aberto ou em discussão na esfera administrativa, judicial ou arbitral débitos de responsabilidade da ANTAQ ou do Poder Concedente que deveriam ser custeados com os recursos da Conta de Garantia em valor superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) atualizados pelo IPCA, ainda que sejam débitos decorrentes de fatos ocorridos previamente à celebração do Contrato de Concessão.

##### (ii) Conta Túnel

Tendo em vista a necessidade de garantir a vinculação do capital integralizado na Túnel S.A. à execução da obra do túnel quando este projeto for devidamente modelado, licitado e contratado, foi prevista na minuta do contrato de concessão a criação de uma conta vinculada denominada Conta Túnel. Esta conta será aberta pela própria Túnel S.A. tão logo seja constituída, de modo que, à medida em que o capital da Túnel S.A. for sendo integralizado, os valores aportados serão depositados na Conta Túnel pela Concessionária e não serão utilizados pela Concessionária nem pela Túnel S.A. enquanto esta última estiver sob controle societário daquela. O valor depositado na Conta Túnel só poderá ser movimentado por ordem da ANTAQ após o exercício da opção de compra das ações da Túnel S.A. Todavia, o Poder Concedente poderá optar por desistir da opção de compra das ações da Túnel S.A., caso tome essa decisão, devendo comunicar formalmente a Concessionária. Formalizada a desistência: (i) opera-se a extinção por resilição unilateral do Contrato de Opção de Compra de Ações da Túnel S.A.; (ii) reverterem ao Poder Concedente todos os Recursos Vinculados depositados na Conta Túnel, devendo a ANTAQ ordenar ao Banco Depositário a transferência dos valores para a conta indicada pelo Poder Concedente; e (iii) fica a Concessionária autorizada a promover a extinção da Túnel S.A. ou dar-lhe destinação diversa.

Ressalta-se que, em virtude do Acórdão nº 783/2021-Antaq, referente ao projeto de desestatização de São Sebastião, em que a Agência solicitou que o "Ministério de Infraestrutura (MINFRA) promova ajustes nas documentações referentes à exclusão da denominada Conta Vinculada", foram realizadas reuniões entre os técnicos do MINFRA, da ANTAQ e do BNDES para



maiores esclarecimentos em relação à Conta de Investimento que constava na versão anterior das minutas de Edital e de Contrato da concessão em discussão. Como conclusão das reuniões, chegou-se ao entendimento de fundir as anteriormente denominadas "Conta de Investimentos" e "Conta de Garantia" em uma única Conta Vinculada.

#### 7.1.7. Habilitação Técnica

Para a concessão do porto organizado de Santos não há exigência de qualificação técnica, uma vez que o processo pressupõe a manutenção da operação da SPA, que é uma empresa com capacidades técnico-operacional e técnico-profissional plenamente constituídas. Isto é, com a licitante vencedora assumirá o controle da SPA que já possui a expertise do negócio que executa, não há necessidade de exigir que o controlador possua a mesma expertise.

#### 7.1.8. Habilitação Econômico-Financeira

Conforme previsto na minuta de edital, dentre os documentos que a Proponente deverá apresentar, estão:

- para qualquer tipo de sociedade empresária: Certidão Negativa de Pedido de Falência, Recuperação Judicial e Extrajudicial, expedida pelo Distribuidor Judicial da Comarca (Varas Cíveis) da cidade onde a empresa for sediada, com data de, no máximo, 30 (trinta) dias anteriores à data da Sessão Pública do Leilão;
- para sociedades simples: Certidão expedida pelo Distribuidor Judicial das Varas Cíveis em geral (Execução Patrimonial) da Comarca onde a empresa está sediada, datada de, no máximo, 30 (trinta) dias anteriores à data da Sessão Pública do Leilão, bem como certidão listando todos os cartórios distribuidores cíveis do domicílio da Proponente;
- para FIP, adicionalmente: certidão negativa de falência da entidade administradora e da entidade gestora do fundo;
- caso a sede não seja o principal estabelecimento da Proponente, deverão ser apresentadas certidões judiciais relativas ao principal estabelecimento, adicionalmente às certidões da sede; e
- Balanço patrimonial e respectivo demonstrativo de resultados, já exigível, devidamente aprovados pela assembleia geral ou sócios, conforme o caso, apresentados na forma da lei, vedada a apresentação de balancetes ou balanços provisórios. Esses documentos deverão ser apresentados de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil.

#### 7.1.9. Análise dos documentos de habilitação - Qualificação econômico-financeira, jurídica e de regularidade fiscal e trabalhista

A minuta de Edital prevê que a análise dos Documentos de Habilitação será realizada em ambiente reservado, sendo que será desclassificada do certame a Proponente que apresentar os Documentos de Habilitação em desconformidade com o exigido na Minuta de Edital.

Eventuais falhas na entrega ou defeitos formais nos documentos poderão ser sanados, nos termos da Minuta de Edital, conforme procedimento e prazo a ser definido pela Comissão de Licitação.

Considera-se falha ou defeito formal aquele que (i) não desnature o objeto substancial do documento apresentado, e que (ii) não impeça a aferição, com a devida segurança, da informação constante da documentação.

Caso ocorra a inabilitação da Proponente declarada vencedora do certame, a Comissão de Licitação abrirá o volume de Documentos de Habilitação da Proponente classificada em segundo lugar e assim sucessivamente até que uma Proponente seja considerada habilitada, observada a ordem de classificação de propostas fixada na Sessão Pública do Leilão.

A inabilitação da Proponente que tenha sido considerada a vencedora do certame, garantida a ampla defesa e o contraditório, ensejará a fixação de multa, equivalente ao valor da Garantia de Proposta, a qual será integralmente executada para quitação do débito.

A Proponente obriga-se a comunicar à Comissão de Licitação, imediatamente após sua ocorrência, qualquer fato ou circunstância superveniente que altere ou comprometa suas condições de habilitação.

#### 7.1.10. Instruções Gerais para Interposição de Recursos Administrativos

Após o término da fase de habilitação, haverá a fase recursal única, em que as Proponentes que participarem do Leilão poderão recorrer de todas as decisões da Comissão de Licitação.

Caso todas as Proponentes renunciem expressamente ao direito de recorrer, o processo licitatório será submetido à homologação imediatamente após a publicação da ata de julgamento do Leilão.

Os recursos deverão ser apresentados por meio eletrônico, no sítio eletrônico do BNDES, em área própria para o Leilão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da publicação da decisão que julgar a habilitação, devendo ser dirigidos ao Presidente da Comissão de Licitação.

A interposição dos recursos deverá observar o horário limite de 18h do último dia do prazo.

O prazo para apresentar contrarrazões será de 5 (cinco) dias úteis, tendo início a partir do encerramento do prazo recursal, respeitado o horário limite de 18h do último dia do prazo.

A **Comissão de Licitação** poderá, de ofício ou mediante provocação, reconsiderar sua decisão no prazo de até 5 (cinco) dias úteis após decurso do prazo das contrarrazões, ou, nesse mesmo prazo, encaminhar o recurso à autoridade superior do BNDES, devidamente instruído.

Caso a **Comissão de Licitação** não reconsidere sua decisão, autoridade superior do BNDES deverá preferir decisão quanto ao recurso interposto no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da data de seu recebimento.

Eventuais interposições de recursos serão comunicadas no sítio eletrônico do BNDES e no sítio eletrônico do Minfra até o 5º dia útil do prazo recursal constante na minuta do edital, com a

publicação do inteiro teor dos recursos.

Os recursos somente serão admitidos quando subscritos por representante(s) legal(is), Representantes Credenciados ou por procurador com poderes específicos, munido(s) do(s) instrumento(s) que demonstre(m) poderes para tanto, e deverão ser identificados conforme descrito na minuta de Edital.

Caso haja interposição de recursos tratando da habilitação das Proponentes ou do resultado preliminar do Leilão, poderá ser divulgado novo Cronograma pela Comissão de Licitação, respeitando-se todos os prazos legais na definição para nova data.

O resultado do julgamento de recursos que eventualmente forem interpostos será publicado no Diário Oficial da União, no Sítio Eletrônico do BNDES e no sítio eletrônico do Minfra.

#### 7.1.11. Homologação e Adjudicação do Objeto do Leilão

Constatado o atendimento, pela Proponente Vencedora, das condições de habilitação e classificação, o certame será encaminhado para homologação e adjudicação de seu objeto pelo BNDES.

#### 7.1.12. Do Capital Social Mínimo

Com relação ao capital social, a futura concessionária está obrigada a manter capital social subscrito e integralizado, durante a vigência do Contrato de Concessão, em moeda corrente nacional, de, no mínimo, o somatório dos seguintes valores: (i)30%(trintapor cento)do valordaBonificação de Outorga,(ii)50% do ágio ofertado naProposta Econômica; (iii)mais30% (trintapor cento) dovalor da primeira parcela do capitalsociala ser subscrito e integralizado naTúnel S.A., vedada, em qualquer hipótese, a sua redução sem a prévia e expressa autorização da Antaq.

#### 7.1.13. Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas

Considerando as competências da Agência Reguladora e a Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários - CPLA lá constituída, todas as comunicações dirigidas às empresas são feitas, por padrão, pela ANTAQ, em decorrência do Ofício nº 214/2017/AECI, de 01/11/2017, encaminhado à Agência que sugeriu: "que a ANTAQ adote como procedimento padrão, o envio dos comunicados relevantes ao TCU até um dia antes da realização dos leilões de outorgas".

## 8. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, constata-se que a modelagem de desestatização do Porto Organizado de Santos/SP foi concebida conforme um conjunto de diretrizes orientadas por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor portuário, com foco emgarantir maior liberdade, flexibilidade e agilidade necessárias para que o futuro concessionário possa otimizar o uso do espaço público e proceder as adaptações das operações que o dinamismo dos fluxos de comércio demanda.

Ressalta-se que os estudos elaborados foram construídos de forma conjunta, conforme destacado no início do documento,e quese encontramem condições para início de uma discussão por meio deConsultaedeAudiênciaPúblicasacerca do modelo deconcessãodo Porto Organizado de Santos/SP,sendoque nesse processo de participação popular é dada a oportunidade aos interessados de conhecer, questionar, opinar, sugerir e contribuir com o processo de desestatização,o que acarretará em melhorias nos documentos dos estudos em elaboração.

Não obstante eventuais oportunidades de aperfeiçoamento nos documentos e no modelo de concessãoelaborados pelo BNDESeconsiderando os prazos previstos inicialmente no contratado MINFRA com o Banco, além deoutras orientações,encaminham-se os documentos descritos abaixo para avaliação,eventual aprovação e encaminhamento à ANTAQ para que se sigam procedimentos necessários de início da etapade consultae audiênciapública acerca do modelo de concessão proposto.

Os documentos a serem disponibilizados para discussão pública são os seguintes:

A) Minuta do Contrato de Concessão e seus respectivos anexos:

- a. Anexo 1 - Plano de Exploração Portuária;
- b. Anexo 2 - Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto;
- c. Anexo 3 - Tarifas e preços;
- d. Anexo 4 - Fluxo de caixa marginal;
- e. Anexo 5 - Modelos e condições mínimas para garantia;
- f. Anexo 6 - Acordo Tripartite
- g. Anexo 7 - Conteúdo Mínimo do Instrumento de Notificação, Adaptação e Transferência e Relação dos Contratos de Uso;
- h. Anexo 8 - Bens Reversíveis transferidos à concessionária;
- i. Anexo 9 - Minutas Referenciais de Contratos de Administração de Contas Vinculadas a serem celebrados com Banco Depositário;
- j. Anexo 10 - Investimentos Essenciais dos contratos de uso de áreas;
- k. Anexo 11 - Contrato de opção de compra de ações da Túnel S.A.
- l. Anexo 12 - Conteúdo Mínimo do Contrato de Compartilhamento de Infraestrutura Portuária entre a Concessionária – SPA – e a futura operadora do Túnel de ligação de Santos e Guarujá – Túnel S.A.
- m. Anexo 13 - Requisitos de Plano Básico de Implantação (PBI); e
- n. Anexo 14 - Diretrizes para elaboração do Código de Conduta.

B) Minuta do Edital e seus respectivos anexos:

- a. Anexo 1 – Minuta do Contrato de Compra e Venda das Ações da SPA;
- b. Anexo 3 – Modelo de Declaração de Inexistência de Documento Estrangeiro Equivalente;

- c. Anexo 4 – Modelo de Proposta Econômica;
- d. Anexo 5 – Modelo de Declaração de Ciência dos Termos do Edital e Ausência de Impedimento de Participação no Leilão;
- e. Anexo 6 – Modelo de Declaração de Regularidade ao art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal;
- f. Anexo 7 – Modelo de Declaração de Ratificação de Lance;
- g. Anexo 8 – Manual de Oferta de Ações aos Empregados e Aposentados;
- h. Anexo 10 – Modelo de Declaração de Submissão à Legislação Brasileira;
- i. Anexo 11 – Minuta do Contrato de Concessão;
- j. Anexo 12 – Minuta do Contrato de Compra e Venda das Ações do Acionista Minoritário da SPA;
- k. Anexo 13 – Modelo de Atestado de Visita Técnica;
- l. Anexo 14 – Modelo de Declaração de Pleno Conhecimento;
- m. Anexo 15 – Manual de Procedimento de Diligências; e
- n. Anexo 16 – Modelo de Declaração acerca do atendimento às prerrogativas referentes aos critérios de desempate estabelecidos nos art. 45, §2º, e art. 3º, §2º, da Lei nº 8.666/93.

C) Sumário Executivo dos seguintes estudos:

- a. Produto 1 - Avaliação Socioambiental;
- b. Produto 2 – Análise de Mercado;
- c. Produto 3 – Avaliação Técnica-Operacional.

D) Plano de Negócios Referencial.

Dessa forma, caso o Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias da SNPTA e o Diretor do Departamento de Fomento e Desenvolvimento da Infraestrutura da SFPP estejam de acordo com a sugestão exposta acima, faz-se necessária (i) a aprovação deste Ato Justificatório pelo Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários e pela Secretária de Fomento, Planejamento e Parcerias para o início da etapa de consulta e audiência públicas e, (ii) ato contínuo, que esses documentos sejam encaminhados à ANTAQ sugerindo a abertura da referida etapa.


À consideração superior.


<i>assinado eletronicamente</i> <b>CIRO MARQUES ARRUDA</b> Chefe de Divisão	<i>assinado eletronicamente</i> <b>INGRID PANTOJA MACHADO</b> Coordenadora	<i>assinado eletronicamente</i> <b>MARCELO RYUDI KOMENO</b> Coordenador-Geral de Modelagem de Desestatizações - Substituto
---	--	--


Ciente e de acordo com o proposto pela CGMC/DNOP/SNPTA/MINFRA e pela CGRD/DEFOM/SFPP.


Ao Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários - SNPTA/MINFRA e à Secretária de Fomento, Planejamento e Parcerias, para apreciação, e eventual aprovação.


<i>assinado eletronicamente</i> <b>RAFAEL MAGALHÃES FURTADO</b> Diretor do Departamento de Fomento e Desenvolvimento da Infraestrutura	<i>assinado eletronicamente</i> <b>DANIEL RODRIGUES ALDIGUERI</b> Diretor de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias - Substituto
--	--


 Documento assinado eletronicamente por **Ciro Marques Arruda, Chefe de Divisão-CGMC**, em 18/01/2022, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

 Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Ryudi Komeno, Coordenador - Geral Substituto**, em 18/01/2022, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

 Documento assinado eletronicamente por **Ingrid Pantoja Machado, Coordenadora**, em 18/01/2022, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

 Documento assinado eletronicamente por **Daniel Rodrigues Aldigueri, Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias - Substituto**, em 18/01/2022, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

 Documento assinado eletronicamente por **Rafael Magalhães Furtado, Diretor do Departamento de Fomento e Desenvolvimento da Infraestrutura**, em 18/01/2022, às 17:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.

 A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5107094** e o código CRC **9F609253**.



Referência: Processo nº 50000.033946/2021-63



SEI nº 5107094



## MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

### DESPACHO DECISÓRIO Nº 4/2022/SNPTA

Processo nº 50000.033946/2021-63

Interessado: MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA

**Assunto: Retificação da Nota Técnica nº 15/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, que encaminha para submissão à participação social do projeto que visa a Desestatização do Porto Organizado de Santos.**

Vistos e examinados os autos do Processo nº 50000.033946/2021-63, considerando a documentação acostada e com fulcro nos fundamentos técnicos dispostos na Nota Técnica nº 4/2022/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI 5107094), ratifico as razões expostas para, no uso das atribuições legais e regulamentares, em especial na Resolução nº 69, de 21 de agosto de 2019, ratificada pelo Decreto nº 10.138, de 28 de novembro de 2019, e nas Portarias nº 124, de 21 de agosto de 2020, e nº 46, de 11 de março de 2021, **aprovar** a retificação do Ato Justificatório apresentado no âmbito do projeto de desestatização do Porto Organizado de Santos/SP, em linha ao estabelecido no Acórdão nº 783-2021-Antaq.

Oficie-se à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ para conhecimento deste Despacho e análise dos atos instrucionais supramencionados.

Na oportunidade, informamos que outros documentos poderão ser acrescidos ao presente processo visando complementar, esclarecer, revisar e/ou retificar a instrução processual e o modelo ora apresentados.

<i>(assinado eletronicamente)</i> <b>FÁBIO LAVOR TEIXEIRA</b> Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários - Substituto	<i>(assinado eletronicamente)</i> <b>NATÁLIA MARCASSA DE SOUZA</b> Secretária de Fomento, Planejamento e Parcerias
---	---



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Lavor Teixeira, Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários - Substituto**, em 18/01/2022, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5108792** e o código CRC **23FF40B5**.



**Referência:** Processo nº 50000.033946/2021-63



SEI nº 5108792

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Leste - Bairro Zona Cívico-  
Administrativa  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone: 2029-8802 - [www.infraestrutura.gov.br](http://www.infraestrutura.gov.br)



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA  
SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS E TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

OFÍCIO Nº 36/2022/SNPTA

Brasília, 18 de janeiro de 2022.

Ao Senhor  
Eduardo Nery Machado Filho  
Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ  
SEPN Quadra 514, Conjunto E, Edifício ANTAQ  
70.760-545 - Brasília/DF

**Assunto: Retificação da Nota Técnica nº 15/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, que encaminha para submissão à participação social do projeto que visa a Desestatização do Porto Organizado de Santos.**

Senhor Diretor-Geral,

1. Trata-se da retificação do Ato Justificatório apresentado no âmbito do projeto de desestatização do Porto Organizado de Santos/SP, em linha ao estabelecido no Acórdão nº 783-2021-Antaq.
2. Considerando a documentação acostada e com fulcro nos fundamentos técnicos dispostos na Nota Técnica nº 4/2022/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI 5107094), aprovada por esta Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários – SNPTA e pela Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias - SFPP deste Ministério da Infraestrutura, encaminho cópia integral dos autos para conhecimento e análise dos atos instrucionais.
3. Sendo o que tinha para o momento, esta Secretaria permanece à disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

Respeitosamente,

*(assinado eletronicamente)*

**FÁBIO LAVOR TEIXEIRA**

Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários - Substituto

Anexo: Cópia integral do processo nº 50000.033946/2021-63.



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Lavor Teixeira, Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários - Substituto**, em 18/01/2022, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5108842** e o código CRC **E00419B2**.



Referência: Processo nº 50000.033946/2021-63



SEI nº 5108842

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Leste - Bairro Zona Cívico-Administrativa  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone: 2029-8802 - [www.infraestrutura.gov.br](http://www.infraestrutura.gov.br)