



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

NOTA TÉCNICA Nº 20/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA

Brasília, 03 de março de 2021.

**PROCESSO Nº 50000.005490/2021-41**

**INTERESSADO: SANTOS PORT AUTHORITY (SPA)**

Referência: Processo nº 50000.005490/2021-41

Assunto: **Ato Justificatório para a modelagem do Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal; Licitação do Terminal de Granéis Vegetais de Santos/SP - STS11.**

## SUMÁRIO

- I - **Objeto;**
- II - **Introdução;**
- III - **Características Gerais do Empreendimento;**
- IV - **Justificativa do Parcelamento de Outorga;**
- V - **Justificativa Para Utilização do Critério de Licitação - “Maior Valor de Outorga”;**
- VI - **Do Pagamento do Valor de Outorga;**
- VII - **Fundamentação da Política Tarifária e Valores Empregados;**
- VIII.1 **Verificação de Aspectos Concorrenciais;**
- VIII.2 **Justificação de Preços e Tarifas Utilizados e Sua Fundamentação;**
- VIII.3 **Composição da Receita Média Unitária;**
- VIII - **Justificativas em Relação ao não Estabelecimento de Preço Teto;**
- IX - **Demonstração da Incorporação nos Evteas de Modelos que Expressam e Estimulam a Concorrência Inter e Intraportos;**
- X.1 **Consideração dos cenários competitivos nos Evteas;**
- X.2 **Construção do modelo de demanda macro e competição;**
- X.3 **Construção do modelo de demanda micro e competição;**
- X - **Justificativa para Adoção do Regime Diferenciado de Contratação - RDC;**
- XI - **Valor de Ressarcimento da Empresa Autorizada para Realização de Estudos de Viabilidade das licitações;**
- XII - **Valor de Pagamento dos Custos Referentes ao Leilão;**
- XIII - **Adequação dos Estudos aos Instrumentos de Planejamento de Setor Portuário;**
- XIV - **Definição de Parâmetros de Desempenho;**
- XV - **Forma de Pagamento pela Exploração do Arrendamento;**
- XVI.1 **Terminais com VPL Positivo;**
- XVI.2 **Terminais com VPL Negativo ou Marginalmente Positivo;**
- XVI - **Capital Social Mínimo e Abertura de Sociedade de Propósito Específico - Spe.**
- XVII - **Da Ausência de Previsão Contratual de Revisões Quinquenais;**
- XVIII - **Definição de *Alpha* para Cálculo de MME;**
- XIX - **Definição da Taxa Interna de Retorno Referencial em 9,38%;**
- XX - **Justificativa para os Parâmetros Ambientais;**
- XXI - **Obtenção do Termo de Referência Ambiental;**
- XXII - **Do Envio ao TCU das Comunicações Dirigidas às Empresas;**
- XXIII - **Conclusão.**

### I. DO OBJETIVO

1. O presente Ato Justificatório tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura da licitação de área vinculada à Santos Port Authority - SPA, denominada Terminal de Granéis Vegetais de Santos/SP - **STS11**, no âmbito do planejamento do Governo Federal.

## II. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

O Governo Federal editou a mencionada Medida Provisória no intuito de aprimorar os mecanismos de investimentos em infraestrutura e às melhorias operacionais nos principais portos brasileiros, conforme esclareceu sua exposição de motivos, *in verbis*:

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

3. Para a consecução dos objetivos do modelo, faz-se necessário retomar a capacidade de planejamento no setor portuário, redefinir competências institucionais da Secretaria de Portos e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

4. Além disso, é importante aprimorar o marco regulatório, a fim de garantir maior segurança jurídica e, sobretudo, maior competição no setor. Nesse sentido, a Medida Provisória proposta altera as Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e revoga as Leis nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007, lançando novas bases para o desenvolvimento do setor portuário nacional, calcadas em regras claras e precisas, que promovam a participação da iniciativa privada com o Estado, da operação dos terminais portuários.

5. Propomos a adoção do conceito de concessão de uso de bem público para as instalações portuárias dentro do porto organizado, formalizado em contratos de concessão e de arrendamento. Adicionalmente, é proposta a adoção do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias fora do porto organizado. Serão dois regimes diferentes, um associado a uma infraestrutura pública (concessão e arrendamento) e outro a uma infraestrutura privada (autorização). [...]

7. O novo marco proposto elimina a distinção entre movimentação de carga própria e carga de terceiros como elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas. Nada obstante a existência de dois regimes – um dentro do porto e outro fora dele – a exploração dos portos organizados e instalações será por conta e risco dos investidores.

8. Além da reforma regulatória proposta, pretende-se também organizar o arranjo institucional do setor, mediante a definição de competências claras para a Secretaria de Portos da Presidência da República e para a ANTAQ. Propomos, nesse contexto, que as atividades típicas de agências reguladoras sejam exercidas pela ANTAQ, centralizando a realização das licitações e processos seletivos, assim como a fiscalização a todos os agentes do setor. Adicionalmente, a ANTAQ, observadas as diretrizes do poder concedente, poderá disciplinar a utilização, por qualquer interessado, de instalações portuárias arrendadas ou autorizadas, assegurada a remuneração adequada ao titular da autorização. [...]

14. Por fim, a proposta de Medida Provisória estabelece regras de direito intertemporal no capítulo destinado as disposições finais e transitórias, com vistas a garantir novos investimentos e conferir segurança jurídica aos contratos de arrendamento, contratos de adesão e aos termos de autorização.

15. Em relação à urgência da medida, cabe mencionar que se faz premente solução que permita a realização dos novos investimentos planejados para o setor e, por conseguinte, a expansão da economia e da competitividade do País.

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

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

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

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

5. No tocante aos novos arrendamentos, objeto desta Nota, foi anunciado em 2012 – primeiramente em 15 de agosto e, em segundo momento, em 6 de dezembro –, o módulo portuário do Plano de Investimentos em Logística (PIL - Portos), acompanhado pela edição

da Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012 (posteriormente convertida na Lei 12.815/2013), e pelas Portarias-SEP/PR nº 15, de 15/2/2013 e nº 38, de 14/3/2013.

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

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

**Portaria SEP/PR nº 15, de 15/2/2013** – Definição de áreas passíveis de arrendamento, as quais seriam objeto de estudos para avaliar a viabilidade técnica, econômica e operacional.

**Portaria SEP/PR nº 38, 14/3/2013** – Divulgação de chamamento para empresas interessadas na elaboração de estudos para 159 áreas, com definição da modelagem a ser utilizada.

**Portaria Conjunta SEP/PR-ANTAQ 91, de 24 de junho de 2013**– Constituição de Comissão Mista, composta por quatro membros da SEP/PR e cinco membros da ANTAQ, com o objetivo de avaliar e selecionar os projetos e/ou estudos de viabilidade, os levantamentos e as investigações, referidos na Portaria SEP/PR 38/2013.

**Ofício 178/2013-DG, de 11/10/2013** - Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), bem como as minutas de edital e contrato referentes ao primeiro bloco foram aprovados por meio da Resolução 3.094/2013 - ANTAQ e encaminhados ao TCU. O Ofício 178/2013 referido foi complementado posteriormente pelos Ofícios nº 38/2013-GAB, de 16/10/2013, e nº 39/2013-GAB, de 17/10/2013.

**Ofício 39/2013-GAB, de 17/10/2013** - enviou ao Tribunal de Contas da União as notas técnicas finais da Comissão Mista sobre análise feita após as Audiências Públicas 3 e 4/2013.

**Acórdão nº 1.077/2015 TCU-Plenário, de 06/05/2015**, que autoriza as licitações do Bloco 1 do PAP.

**Acórdão nº 2.413/2015 TCU-Plenário, de 30/09/2015** - Aprovação Final pelo TCU da licitação de 8 áreas pelo critério de Maior Valor de Outorga.

8. Destacamos que para os estudos em questão foi utilizado o WACC estabelecido pelo então Ministério da Fazenda, por intermédio da Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF, de 30/10/2018 que estabeleceu o valor da taxa de desconto em 9,38%.

9. No que se refere ao prazo do contrato de 25 anos estabelecido para a área em questão, ressaltamos que o mesmo foi estabelecido de forma que comportasse de maneira adequada os investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas fixas e variáveis.

10. A Empresa de Planejamento e Logística S/A - EPL foi instada por meio do Ofício nº 144/2019/DNOP-SNPTA/SNPTA (SEI nº 2006904), de 22 de outubro de 2019, a realizar a preparação do estudo do terminal portuário STS11.

11. A EPL promoveu as ações necessárias, de modo que o EVTEA analisado por este Ato Justificatório representa cabalmente a Política Pública voltada ao setor portuário. De outra forma, há que se destacar que os estudos que embasaram o processo licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, por meio de Projeto Executivo a ser aprovado pela Autoridade Portuária, a partir do Plano Básico de Implantação - PBI, analisado preliminarmente pelo Poder Concedente, e, posteriormente, pela Autoridade Portuária, previamente ao projeto executivo e à execução das obras.

12. Nesse sentido, a responsabilidade pelo projeto efetivo caberá ao futuro licitante vencedor, quando serão exigidos o projeto executivo da obra e a respectiva ART do engenheiro responsável, em atendimento aos normativos da ANTAQ e do Sistema CREA/CONFEA. Ressalta-se que esse entendimento foi objeto de discussão com a área técnica do Tribunal de Contas da União, que entendeu e concordou com a metodologia utilizada.

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

14. A partir desse formato os interessados tem flexibilidade suficiente para oferecer suas propostas baseadas nas tecnologias que entendem como adequadas para operação do terminal em questão. 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 gerar a movimentação exigida pelo edital.

15. Com o fito de prover maiores informações aos interessados na área, a fim de que suas propostas sejam as mais aderente à realidade, na Seção do Edital que trata da Visita Técnica, deve ser incluída a possibilidade de realização de estudos e observações mais criteriosos, tais como batimetrias, sondagens do solo, dentre outros.

### III. DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

16. A área a que se refere este estudo de viabilidade, denominada **STS11**, está localizada na região do Paquetá, na margem direita do Complexo Portuário de Santos, sob jurisdição da Santos Port Authority - SPA, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

17. A área do Paquetá foi tradicionalmente ocupada por diferentes arrendatários que movimentam grãos, açúcar e celulose. Hoje, é entendido que tal subdivisão do Paquetá em pequenas áreas prejudica a produtividade geral do terminal. Sendo assim, decidiu-se pela consolidação dessa área sob a denominação de **STS11**. A nova área será dedicada exclusivamente à movimentação de granéis sólidos vegetais.

18. O arrendamento será composto por uma área de 61.976 m<sup>2</sup> na Fase 1, a partir da Fase 2 passará a ter uma área de 87.934 m<sup>2</sup>, contando com dois berços exclusivos. As atividades a serem desenvolvidas na área de arrendamento **STS11** envolvem recepção, armazenagem e embarque de granéis sólidos vegetais.

19. A imagem a seguir mostra a configuração do arrendamento na Fase 1 do terminal **STS11** do cais Paquetá.

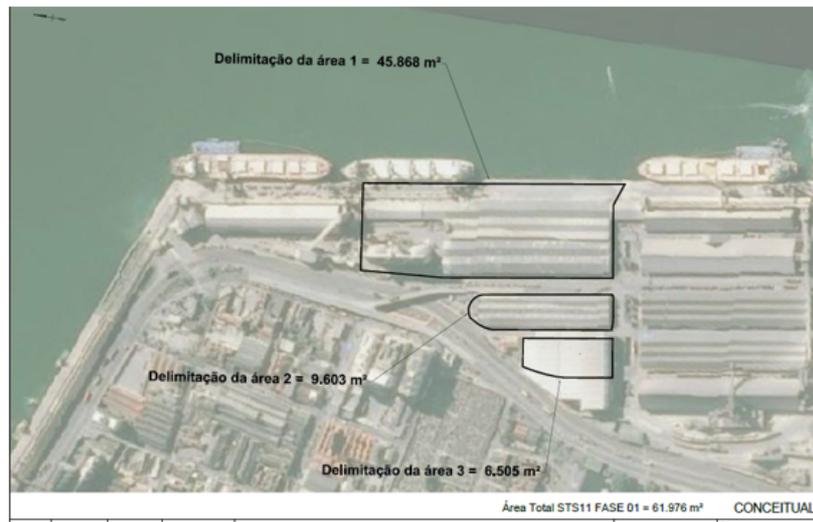


Figura 01: Área de arrendamento **STS11** - Fase 1 – Porto de Santos/SP.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

20. A imagem a seguir mostra a configuração final do arrendamento Fase 2 do terminal **STS11** do cais Paquetá.



Figura 02: Área de arrendamento **STS11** - Fase 2 – Porto de Santos/SP.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

21. A área é caracterizada como *brownfield* (previamente ocupada por estruturas permanentes). Portanto, o empreendimento será executado sobre terreno com estruturas existentes, podendo essas serem demolidas ou renovadas.

22. Por se tratar de área *brownfield* existem atualmente bens disponíveis na área de arrendamento **STS11** que poderão ser utilizados pelo futuro arrendatário, na situação de conservação em que se encontram, portanto, o empreendimento será executado sobre terreno com estruturas existentes.

23. Os bens existentes que serão disponibilizados à nova arrendatária estão detalhados na Seção E, Financeiro – Ativos existentes. Vale ressaltar que a solução de engenharia, incluindo a definição de utilização dos ativos e o arranjo operacional do terminal, são prerrogativas do vencedor do leilão, observadas as condicionantes contratuais do futuro arrendamento e cláusulas de reversibilidade de contratos pretéritos instalados na área **STS11**.

24. O futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para operação, que incluem no mínimo o sistema de embarque com capacidade nominal de 3.000 t/h para dois berços e sistemas transportadores equivalentes, capacidade estática mínima total de 516,6 mil toneladas e sistema de recepção (rodoviária e ferroviária) equivalente a 16,3 milhões de toneladas ano.

25. Portanto, para efeito de modelagem, o futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para operação, que incluem, no mínimo:

- 25.1. Instalação de estrutura para o cercamento do terminal;
- 25.2. Obras de demolição de edificações incluindo silos e armazéns;
- 25.3. Aquisição e instalação de Sistema de combate a incêndio;
- 25.4. Aquisição e instalação de trilhos ferroviários para criação de ramais ferroviários internos;
- 25.5. Pavimento rígido para o sistema de recepção rodoviário do terminal;
- 25.6. Construção de novos Silos com capacidade estática total mínima de 426.600 toneladas;
- 25.7. Aquisição de equipamentos para carregamento de navios (dois carregadores de navios Shiploader, com capacidade nominal individual mínima de 3.000 t/h, com dimensões para atender embarcação de projeto tipo Panamax de pelo menos 80 mil TPB);

- 25.8. Aquisição de conjunto de equipamentos para transporte de granéis entre o cais, armazém e silos com capacidade nominal mínima de 1.000 t/h para recepção (ferroviária e rodoviária) e 3.000 t/h para expedição aquaviária, incluindo sistema de despoejamento, torre de transferência, elevador de canecas e balança de fluxo, com capacidades equivalentes;
- 25.9. Aquisição de sistema de descarregamento ferroviário com capacidade de recepção anual mínima de 11,6 milhões de toneladas ano;
- 25.10. Instalação de 6 (seis) balanças rodoviárias;
- 25.11. Instalação de 8 (oito) balanças ferroviárias;
- 25.12. Aquisição de sistema de descarregamento rodoviário com capacidade de recepção anual mínima de 4,7 milhões de toneladas ano;
- 25.13. Aquisição de 2 (duas) pás carregadeiras para mover a carga no interior do armazém;
- 25.14. Aquisição e instalação de subestação; e
- 25.15. Dragagem dos berços para profundidade de -15m DNH.
26. A seguir, segue um resumo dos resultados chave do modelo, como receita bruta global, investimentos, valores de remuneração fixa e variável, Taxa Interna de Retorno (TIR) e Valor Presente Líquido (VPL) com um prazo de 25 anos.

Receita Bruta Global	R\$ 11.553.808 k
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 1.324.569 k
Investimento Total	R\$ 693.135 k
Despesa Operacional Total	R\$ 3.684.540 k
Movimentação Total (t)	302.932 k
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 5.084,4 k
Valor de Remuneração variável (R\$/t)	R\$ 6,81
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	9,38%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0
Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)	
TIR após o Imposto	24,82%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 891.015 k

Tabela 01: Principais resultados do projeto **STS11**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

27. Em cumprimento ao Acórdão nº 1.077/2015/TCU-Plenário, foi atualizado o estudo **STS11** para a data base 10/2020.
28. A vocação operacional proposta para o terminal mantém aderência com as diretrizes traçadas no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ - 2020) para a região, que consiste na movimentação de granéis sólidos vegetais.
29. Ainda no que se refere às características gerais do empreendimento, informa-se que durante o processo de atualização dos estudos, e em todas as suas fases (Elaboração de Estudos, Pré Audiência Pública, Pós Audiência Pública, Pré análise TCU, Pós Análise TCU) sempre são realizadas pesquisas gerais (jurídicas, regulatórias, etc) junto às Autoridades Portuárias, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e demais órgãos competentes, conforme o caso, para identificação de possíveis litígios judiciais ou outras alterações que possam impactar no andamento da licitação.
30. Durante as análise de *Due Diligence* verificou-se no âmbito do Processo nº 1011127-17.2019.8.26.0562, 12ª Vara Cível de Santos decisão em relação aos Armazéns III e VIII, partes integrantes do **STS11**. Na citada decisão tem-se "(i) manteve os Certificados de Operador Portuário das recuperandas, dispensando-as da apresentação das certidões negativas de débitos fiscais ou de débitos com a Codesp; e (ii) **impôs à estatal ordem de abstenção de retirada das recuperandas da área arrendada (armazéns III e VIII)**".
31. Cumpre destacar que a realização das fases preparatórias dos processo licitatório do **STS11**, Audiência Pública e posterior análise do Tribunal de Contas da União - TCU, não trazem qualquer afronta a citada decisão judicial, uma vez que essas etapas definem a modelagem da **futura licitação**, não havendo razões para suspender sua realização, uma vez que essa ação somente atrasaria ainda mais a regularização contratual de toda área envolvida, o que traria prejuízos significativos à Santos Port Authority - SPA.

#### IV. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO DE OUTORGA

32. Preliminarmente, informa-se que o maior Valor de Outorga, critério de julgamento previsto no art. 9º, inciso VII, do Decreto nº 8.033/2013, tem sido o critério adotado pelo Poder Concedente, em face de sua vantajosidade, demonstrada no Capítulo próprio desta Nota.
33. Em seguida, acerca do parcelamento do pagamento do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, com uma entrada de 25% e sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, esclarece-se ser estratégia adotada, como diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, para atrair interessados, pois impacta favoravelmente a atratividade do empreendimento.

#### V. JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE LICITAÇÃO - "MAIOR VALOR DE OUTORGA"

34. 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.*

35. 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.
36. 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.
37. 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.).
38. Ademais, o fato de o critério de maior valor de outorga já ter sido utilizado em grande parte das licitações do setor portuário, facilita identificar eventuais falhas que poderiam ensejar judicialização do certame licitatório, ou até possíveis problemas que resultariam em pedidos de reequilíbrios contratuais por parte do futuro arrendatário, em desfavor do poder público.
39. Em suma, a possibilidade de adoção do critério de maior valor de outorga permite ampla liberdade para a proposição de modelagem adequada às especificidades de cada arrendamento. Isso é importante pois a adoção de critérios de licitação inadequados pode produzir resultados ineficientes do ponto de vista alocativo, gerando leilões dos quais não resulta a melhor destinação possível para os escassos ativos portuários. Em situações como estas, não há forma mais eficiente de se realizar a escolha do melhor operador para um determinado ativo público que adjudicar àquele que se dispõe a pagar mais pelo ativo.
40. 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).
41. Do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados nos itens acima justificam e motivam a utilização para maior valor de outorga no arrendamento em questão.

## VI. DO PAGAMENTO DO VALOR DE OUTORGA

42. Conforme previsto no Art. 3 da Lei n. 12/815/2013, a exploração dos portos organizados e instalações portuárias brasileiras devem ter como objetivo o aumento de competitividade e do desenvolvimento do País, sempre seguindo as diretrizes de expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura assim como o estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos.
43. Com base nesses objetivos e diretrizes, o valor de outorga (BID) ofertado pelo licitante vencedor do **STS11** deverá ser pago à Santos Port Authority - SPA nesse caso deverá ser considerado pela mesma como receita portuária.
44. Ressalte-se que a diretriz de pagamento de outorgas (BID) às Autoridades Portuárias foi estabelecida com o objetivo de fortalecer as infraestruturas portuárias através da geração de receitas para investimentos e que o instrumento em questão já foi analisado pelo mercado, através de Audiências Públicas, e pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em anteriores.

## VII. FUNDAMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA E VALORES EMPREGADOS

45. 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.
46. 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.
47. Existe um longo histórico, sobretudo nos países desenvolvidos, de experiências bem e mal sucedidas no tratamento desses objetivos no setor portuário. A referência que melhor consolida essa experiência, mesclando-a com a teoria de forma sólida, e que é utilizada mundialmente como documento base no planejamento portuário, é o *Port Reform Toolkit*, publicado pelo Banco Mundial e atualmente em sua segunda edição. Trata-se de um documento robusto, com oito módulos que abordam diferentes assuntos relacionados a reformas institucionais e regulatórias portuárias. Pode ser baixado pelo link: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>. Particularmente, o Módulo 6 deste documento, intitulado *Port Regulation: Overseeing the Economic Public Interest in Ports*, foi também utilizado pelo Poder Concedente como insumo para nortear sua política tarifária.
48. Nesta seção, serão pontuadas as questões regulatórias a serem consideradas na formulação da estratégia de arrendamentos portuários, apresentados os mecanismos estratégicos para aumentar a competitividade portuária – estruturais e regulatórios – e analisado o custo-benefício de suas aplicações.
49. A política tarifária para o terminal em questão foi inspirada na prática do setor portuário internacional e está em conformidade com as recomendações do Banco Mundial.
50. Sabe-se que um dos principais mecanismos para reduzir os preços e aumentar eficiência é através do estímulo ao aumento da concorrência. Sempre que há demanda e áreas de expansão disponíveis, recomenda-se a licitação de novas estruturas, o aumento da capacidade das áreas existentes (ganhos de produtividade) e melhorias estruturais que ampliem o dinamismo do porto.
51. Assim, para determinar de que maneira as diretrizes mencionadas se aplicam ao **STS11**, foram avaliados aspectos concorrenciais (intra e interportos), bem como o potencial de expansão das regiões portuárias.

### VII.1 Verificação dos aspectos concorrenciais

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

53. 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.

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

## VII.2 Justificação de preços e tarifas utilizado no terminal e sua fundamentação

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

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

(...) 9.1.13. justificação dos preços e tarifas utilizados nos estudos de viabilidade e fundamentação, de maneira consistente, da metodologia de coleta dos preços e tarifas utilizados na alimentação dos fluxos de caixa”

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

## VII.3 Composição da receita média unitária

57. As estimativas de preços para os serviços prestados por terminais portuários têm por objetivo remunerar as atividades realizadas, em especial o recebimento, armazenagem e expedição dos produtos movimentados.

58. Os preços no âmbito dos estudos de viabilidade possuem caráter referencial, utilizado como variável de entrada para quantificar as receitas e o valor do empreendimento.

59. O estabelecimento do nível de preços que será efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação.

60. A tabela a seguir especifica a cesta de serviço considerada para o terminal **STS11**, contendo as seguintes subatividades para a movimentação e armazenagem de granéis sólidos vegetais:

Cesta de Serviço	Tomador dos serviços (em geral)	Descrição da cesta de serviços (conforme especificado em contrato)
Movimentação Portuária e Armazenagem de Granéis Sólidos Vegetais	Dono da Carga	<p>O Preço da Movimentação Portuária e Armazenagem têm por finalidade remunerar todas as atividades necessárias e suficientes para recepção e expedição terrestre, armazenagem pelo período mínimo de 15 (quinze dias, movimentação no armazém e embarque de desembarque dos navios. Inclui as seguintes subatividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades de preparação para início da operação e término da operação a cargo do operador portuário;</li> <li>• Expedição ou recepção terrestre da carga, conferência de documentos e processamento de informações na entrada ou saída do Armazenamento;</li> <li>• Pesagens, exceto as requisitadas pelo dono da carga;</li> <li>• Utilização do sistema de correias transportadoras e equipamentos portuários;</li> <li>• Embarque no navio e Desembarque do navio da carga;</li> <li>• Atracação;</li> <li>• Armazenagem da carga por período mínimo de 15 (quinze) dias;</li> <li>• Atendimento a eventuais solicitações de Autoridades para inspeção da carga;</li> <li>• Movimentação interna da carga realizada por iniciativa do operador ou motivada por Autoridades durante o período de armazenagem.</li> </ul>

Tabela 02: Cesta de serviços do terminal **STS11 carga granéis vegetais**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

61. O preço médio identificado considerando os serviços de armazenagem e movimentação para o grupo de terminais é de **R\$ 47,67** por tonelada (t). Neste contexto, ressalta-se que se trata de preços máximos, ou seja, o desconto depende de cada cliente, seu volume movimentado e a forma de pagamento pelos serviços.

62. Na média, considera-se desconto de **20%** sobre os preços de balcão, que resulta no preço de **R\$ 38,14** por tonelada. Dessa forma, para fins de modelagem adota-se um preço único para todos os produtos com desconto.

63. A tabela a seguir sintetiza as informações coletadas em terminais portuários que movimentam graneis sólidos vegetais com data base em junho de 2020.

Empresa	Armazenagem e Movimentação	Média Armazenagem	Média Movimentação	Com Impostos	Com 20% Desconto
Cotegipe, Salvador	49,76		49,76	49,76	39,81
T-Grão, Santos	45,00		45,00	45,00	36,00
Tegram, Itaqui	92,92	16,40	76,53	97,57	78,06
T39, Santos	38,00		38,00	38,00	30,40
Fertisanta, Imbituba	45,56	25,37	20,19	45,56	36,45
Serra Morena, Imbituba	53,60	23,46	30,14	53,60	42,88
Coamo, Paranaguá	33,00		33,00	33,00	26,40
Rumo, Paranaguá	56,79	9,23	47,56	56,79	45,43
Pasa, Paranaguá	46,00		46,00	46,00	36,80
TES, Santos	45,00		45,00	45,00	36,00
Cargill, Santarém	44,00		44,00	44,00	35,20
Termasa, Rio Grande	39,95	12,50	27,45	39,95	31,96
ADM	47,50		47,50	47,50	38,00
TEAG	30,50		30,50	30,50	24,40
TGG	42,50		42,50	42,50	34,00
Tiplam	48,00		48,00	48,00	38,40
<b>Média (t)</b>	<b>47,38</b>			<b>47,67</b>	<b>38,14</b>

Tabela 03: Preços de referência para armazenagem e movimentação granel sólido vegetal em terminais portuários (em R\$) em junho/2020.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

#### VIII. JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO NÃO ESTABELECIMENTO DE “PREÇO TETO”

64. Para a abordagem do presente tema, far-se-á uso da argumentação utilizada no Pedido de Reexame protocolado pelo Governo Federal junto ao TCU, em resposta às determinações 9.1.14 e 9.1.17 do Acórdão nº 3.661/2013.

65. Entende-se, que ao Poder Concedente e/ou à Agência Reguladora, cabe o estabelecimento de um teto tarifário somente quando os estudos de viabilidade, técnica, econômica e ambiental apontarem para a **existência de ambiente concorrencial imperfeito**, em que as firmas apresentem forte poder mercado e a Agência Reguladora possa vislumbrar dificuldades em coibir abusos e garantir a modicidade tarifária.

66. Isso equivale a dizer, em outras palavras, que o teto tarifário somente será utilizado quando a modicidade tarifária não puder ser garantida apenas com o estímulo à concorrência e ao aumento da oferta.

67. Também é de suma importância ser evidenciado que a definição de tarifas-teto para terminais portuários, notadamente nos casos em que se vislumbra uma dinâmica concorrencial, é tarefa em que o Poder Público necessariamente incorre em riscos de desvirtuamento dos mercados. Não pode ser descartada a hipótese de assimetria de informação entre o Poder Público e as empresas pertencentes aos diversos segmentos de mercado envolvidos na cadeia logística portuária.

68. Essa assimetria pode levar a duas situações distintas, mas igualmente danosas, para os objetivos das políticas setoriais: a) a adoção de tarifas-teto mais altas do que as realmente necessárias – essa situação poderia estimular o prestador de serviço a elevar seus valores de tarifas efetivamente praticadas, pois ele teria o “respaldo” por parte do poder público; ou b) a fixação de tarifas-teto em patamares muito baixos – tal hipótese poderia levar a situações em que nem mesmo os custos existentes para o prestador do serviços fossem devidamente remunerados.

69. Retomando o processo necessário para a adequada definição de tarifas, destaca-se que tal metodologia envolve, em regra, o cumprimento de três etapas por parte do Poder Concedente:

- a) Definição das cestas de serviços a serem prestados pelos terminais;
- b) Valoração de cada um dos serviços; e
- c) Definição do comportamento das duas variáveis anteriores ao longo do tempo.

70. Sendo assim, resta claro que apenas quando há certa padronização entre os serviços ofertados e a demanda dos usuários é que, validamente, pode se pensar na possibilidade de estipulação de um teto tarifário

71. Caso isto não ocorra, ou seja, se exista uma grande variedade entre serviços ofertados, a estipulação de teto tarifário para todas as situações de prestação de serviço seria inócua, pois estar-se-ia diante de uma miríade de serviços que levariam a vários e diferentes valores, deixando de existir a regulação tarifária e passando a ser feita efetiva precificação de serviços, contrariando a lógica da regulação econômica.

72. Em tal contexto, mercados de produto heterogêneo, as distorções alocativas geradas pela iniciativa do Poder Público em estabelecer por imposição os preços relativos de um prestador de serviço podem ser extremamente danosas ao mercado: serviços com preço defasado teriam tendência a deixar de serem prestados, fazendo com que terminais passassem a se especializar em um determinado tipo de serviço, para os quais sua tarifa fosse mais confortável, deixando de ofertar os demais, gerando desabastecimento. São abundantes na história econômica brasileira exemplos de tentativas de controle de preços de serviços e produtos não homogêneos, com consequências graves sobre o abastecimento e sobre a estabilidade monetária do País.

73. Tal cenário não prestaria ao regulador, pois se estaria diante da análise caso a caso de valores em função dos serviços específicos, proporcionando que a assimetria de informação fosse determinante para empoderar o regulado na relação com o regulador e, também, não atenderia o usuário, pois, sem uma política tarifária abrangente, seria muito difícil que o regulado fosse incentivado a promover melhorias nos serviços (atualização, redução de custos etc.). Ou seja, tal cenário apenas deixaria o regulado em situação de maior manipulação da regulação.

74. Para a situação do terminal objeto deste Ato Justificatório, não se vislumbrou o risco de haver abuso do poder econômico por parte do futuro arrendatário, portanto, não se julgou necessário estabelecer preço teto nesse empreendimento.

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

75. Para discorrer sobre esse tema, far-se-á referência à Nota Técnica - Competição, a qual foi encaminhada ao Tribunal de Contas da União em resposta ao item 9.1.4 do Acórdão nº 3661/2013:

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

76. De início, vale destacar que previamente à elaboração dos estudos, foi realizada a avaliação do cenário competitivo atual, tendo sido o estudo sobre competição realizado conjuntamente com o estudo de demanda, refletindo o entendimento de que a análise de competição é parte fundamental e indissociável da projeção da demanda portuária.

77. Os arrendamentos promovidos através do Programa Avançar Parcerias ampliam significativamente a capacidade nos principais portos brasileiros e viabiliza novas rotas de escoamento para fomentar a competição no mercado. Em paralelo, as estratégias competitivas de leilão fomentam a competição pelo mercado, melhorando a seleção dos operadores portuários.

#### IX.1. Consideração dos cenários competitivos nos EVTEAs

78. As projeções de demanda foram estruturadas a partir de duas etapas, refletindo dois grandes blocos de avaliação competitiva, são eles: análise de demanda macro e análise de demanda micro.

79. Na análise de demanda macro, busca-se identificar como as cargas produzidas e consumidas no país são escoadas pelos portos brasileiros. Esse cenário corresponde à competição interportuária.

80. Para a demanda micro, busca-se identificar como as cargas destinadas a um Complexo Portuário são distribuídas entre os terminais existentes. Esse cenário corresponde à competição intraportuária.

81. A demanda potencial por instalações portuárias no Brasil tem sido objeto de diversos estudos em âmbito nacional e regional. Para estimar a demanda potencial relativa à área **MAC12**, serviram de base as projeções realizadas pelos seguintes estudos:

- a) Plano Nacional de Logística Portuária – PNL (2019), atualização da projeção de demanda e carregamento da malha (Ano Base de 2018);
- b) Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);
- c) Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA;
- d) Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ - 2020); e
- e) Estimativas de Produção para as safras de Grãos e Açúcar - CONAB

82. Em âmbito nacional, esses estudos são os instrumentos oficiais de planejamento do setor portuário, indicativos para atração de investimentos e identificação de oportunidades, possibilitando a participação da sociedade no desenvolvimento dos portos e da sua relação com as cidades e o meio ambiente, bem como proporcionando a integração com as políticas de expansão da infraestrutura nacional de transportes e a racionalização da utilização de recursos públicos.

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

83. A área denominada **STS11**, situada no Porto Organizado de Santos, encontra-se alocada no “Cluster de São Paulo”. Segundo dados apresentados no relatório “Projeção de Demanda e Carregamento da Malha” (Ano Base de 2018), publicado em 2019, a demanda total prevista para soja, farelo de soja e milho para o horizonte de 2020 a 2060 possui taxa média de crescimento da ordem de **1,13%**, conforme tabela a seguir.

CLUSTER SÃO PAULO	
ANO	EVOLUÇÃO (%)
2018 – 2025	2,63%
2025 – 2035	0,72%
2035 – 2045	1,00%
2045 – 2055	1,00%
2055 – 2060	0,94%
2020 - 2060	1,13%
2020 - 2047	1,20%

Tabela 04 – Projeção de Demanda para soja, farelo de soja e milho no “Cluster de São Paulo”  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

84. Com relação à demanda total prevista de açúcar para o horizonte de 2020 a 2060, o PNLP estima que a taxa média de crescimento seja da ordem de **2,09%**, conforme tabela a seguir.

CLUSTER SÃO PAULO	
ANO	EVOLUÇÃO (%)
2018 – 2025	6,33%
2025 – 2035	1,64%
2035 – 2045	1,55%
2045 – 2055	1,43%
2055 – 2060	0,64%
2020 - 2060	2,09%
2020 - 2047	2,44%

Tabela 05 – Projeção de Demanda para açúcar no “Cluster de São Paulo”.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

85. As previsões do PNLP apontam previsões de movimentação de grãos sólidos vegetais no Cluster de São Paulo, o qual abarca justamente o Complexo Portuário de Santos, apontando o comportamento genérico para a soja, farelo de soja, milho e açúcar até o ano de 2060, impossibilitando a identificação da demanda atraída por um terminal específico.

86. As projeções mais recentes e acuradas de movimentação portuária para o Complexo Portuário de Santos constam nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), bem como nas Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e nas Projeções sobre a produção de Grãos, especialmente soja, farelo de soja, milho e a de Açúcar realizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com as quais são extraídas as projeções de demanda macro relativa aos perfis de cargas compatíveis com o projeto da área de arrendamento **STS11**.

87. Contudo, as projeções do Plano Mestre de Santos (2019) utilizam como base as informações relativas às movimentações de 2017. Nesse sentido, a demanda macro foi atualizada com base na metodologia descrita a seguir. A tabela na sequência sintetiza os resultados da metodologia utilizada.

Cenário Tendencial/Açúcar	2023	2024	2025	2030	2035	2040	2047
Plano Mestre	20.946,3	21.256,4	21.571,0	23.407,0	25.375,0	27.407,0	30.467,1
Demanda Atualizada	24.461,9	25.169,3	25.897,1	29.864,6	32.375,6	34.968,2	38.872,5
Aderência	117%	118%	120%	128%	128%	128%	128%
Cenário Tendencial/Soja							
Plano Mestre	18.686,6	19.029,6	19.379,0	20.314,0	20.220,0	20.466,0	21.491,8
Demanda Atualizada	22.346,4	22.941,6	23.552,6	26.860,8	26.736,6	27.061,8	28.418,2
Aderência	120%	121%	122%	132%	132%	132%	132%
Cenário Tendencial/Farelo							
Plano Mestre	6.443,6	6.657,3	6.878,0	7.714,0	8.747,0	9.767,0	11.220,7
Demanda Atualizada	6.828,2	7.010,1	7.196,8	8.207,6	8.169,7	8.269,1	8.683,5
Aderência	106%	105%	105%	106%	93%	85%	77%
Cenário Tendencial/Milho							
Plano Mestre	19.072,0	19.767,8	20.489,0	21.342,0	21.277,0	22.609,0	23.943,3
Demanda Atualizada	18.071,4	18.421,5	18.778,4	20.669,5	20.606,5	21.896,6	23.188,8
Aderência	95%	93%	92%	97%	97%	97%	97%
Cenário Tendencial Total							
Plano Mestre	65.148,4	66.711,0	68.317,0	72.777,0	75.619,0	80.249,0	87.122,9
Demanda Atualizada	71.707,9	73.542,5	75.425,0	85.602,6	87.888,3	92.195,6	99.163,0
Aderência	110,1%	110,2%	110,4%	117,6%	116,2%	114,9%	113,8%

Tabela 06 – Comparação das Projeções de Demanda para Grãos Sólidos Vegetais.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

88. A partir da delimitação dos produtos que serão movimentados no terminal **STS11** busca-se, com base nas projeções das safras de soja, farelo de soja, milho e açúcar, identificar a demanda macro total prevista para o horizonte de projeto, com início no ano de 2023 até o ano de 2047. Posteriormente, a demanda macro identificada será segregada entre os participantes de mercado de forma a calcular a demanda micro para o terminal **STS11**.

89. Conforme a previsão da Companhia Nacional de Abastecimento, para a safra 2020/21, a soja deverá manter a continuação de crescimento da área plantada, com incremento de 3,6% em comparação à safra anterior, estimada em 38,3 milhões de hectares e produção recorde de 133,8 milhões de toneladas, representando incremento de 7,2%. A tabela a seguir evidencia a evolução da produção de soja por unidade da federação.

REGIÃO/UF	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
NORTE	6.012,3	6.147,0	6.902,1	7.044,5
RR	117,5	108,0	151,6	201,3
RO	1.094,9	1.109,2	1.233,7	1.249,8
AC	1,5	4,4	11,8	11,8
AM	3,4	5,3	5,3	10,0
AP	58,3	57,5	59,3	59,3
PA	1.596,6	1.708,9	1.859,3	1.861,1
TO	3.140,2	3.153,7	3.581,1	3.651,2

NORDESTE	11.903,1	11.034,9	11.819,6	12.057,1
MA	3.025,8	2.992,1	3.130,3	3.202,6
PI	2.538,6	2.634,4	2.562,8	2.829,4
BA	6.333,2	5.403,9	6.122,0	6.021,5
CENTRO-OESTE	55.398,4	55.058,1	60.697,5	60.641,4
MT	33.200,9	32.958,9	35.884,7	35.446,0
MS	9.715,4	9.759,7	11.362,8	11.494,2
GO	12.222,6	12.097,9	13.159,4	13.409,2
DF	259,5	241,6	290,6	292,0
SUDESTE	9.157,2	8.613,9	10.131,1	11.005,8
MG	5.747,4	5.386,2	6.172,4	6.706,4
SP	3.409,8	3.227,7	3.958,7	4.299,4
SUL	40.787,5	38.864,2	35.294,5	43.068,2
PR	20.044,9	16.921,5	21.598,1	20.468,6
SC	2.362,8	2.420,5	2.252,8	2.532,7
RS	18.379,8	19.522,2	11.443,6	20.066,9
NORTE/NORDESTE	17.915,4	17.181,9	18.721,7	19.101,6
CENTRO-SUL	105.343,2	102.536,2	106.123,1	114.715,4
BRASIL	123.258,6	119.718,1	124.844,8	133.817,0
(¹) Estimativa em fevereiro/2021. Valores em (kt)				

Tabela 07 – Histórico da Produção de Soja no Brasil.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

90. Estima-se que a produção de soja crescerá em torno de 2,66 a.a. até 2030 considerando o cenário tendencial, 4,44% a.a. no cenário otimista e 0,55% no cenário pessimista, conforme as Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Essas taxas de crescimento serão adotadas para a projeção da produção nacional de soja no período entre 2021 a 2030. Para o período entre 2031 a 2047, consideram-se as projeções do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019) nos diversos cenários, conforme as tabelas a seguir.

Projeções 2019/20 - 29/30 – MAPA - Soja			Crescimento no Período	Crescimento Anual
Soja/ (t mil) Tendencial/2020-2030	120.330	156.507	30,1%	2,66%
Soja/ (t mil) Otimista/2020-2030	120.330	185.839	54,4%	4,44%
Soja/ (t mil) Pessimista/2020-2030	120.330	127.076	5,61%	0,55%

Tabela 08 – Taxa de crescimento da produção de soja no Brasil nos diversos cenários de demanda,

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos			
Cenários de Demanda	Tendencial (a.a.)	Otimista (a.a.)	Pessimista (a.a.)
Soja 2030-2035	-0,09%	-0,04%	-0,16%
Soja 2035-2040	0,24%	0,38%	0,18%
Soja 2040-2045	0,72%	1,11%	0,53%
Soja 2045-2050	0,66%	1,03%	0,49%

Tabela 09 – Taxa de crescimento da produção de soja no Brasil nos diversos cenários de demanda,

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

91. Para estimar a demanda macro de exportação de soja no Complexo Portuário de Santos consideram-se os seguintes parâmetros de análise.

91.1. Projeção da produção de soja entre 2021 a 2047, por unidade da federação na área de influência do Complexo Portuário de Santos, com base nas projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e nas projeções do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);

91.2. Aplicação da participação média das exportações de soja entre 2017 a 2020 sobre a projeção da produção futura de soja entre 2021 a 2047;

91.3. Participação média das exportações de soja entre 2017 a 2020, por unidade da federação, na área de influência do Complexo Portuário de Santos.

92. Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, a safra brasileira de 2020/21 de soja em grãos está estimada em 133,81 milhões de toneladas e as exportações devem atingir um volume acima de 85,60 milhões de toneladas, motivada pela forte demanda chinesa e pelo forte percentual comercializado até o momento.

93. Este volume de exportação projetado para a safra 2020/21 corresponde a **63,97%** da produção nacional de soja. Observa-se que a participação média das exportações de soja em relação da produção nacional entre 2017 a 2020 foi de **63,88%**. Verifica-se que a média histórica das exportações de soja gira em torno de **64,00%** da produção nacional de soja.

94. Assim, este percentual de **63,88%** foi aplicado sobre as projeções futuras de produção nacional de soja para estimar as exportações brasileiras no período contratual entre 2021 a 2027. A tabela a seguir mostra a relação entre exportação de soja e a produção nacional de soja.

Participação das Exportações de Soja em relação à Produção			
Ano	Produção Grão de Soja	Exportação de Soja Grão	% Exportação
2017	115.026.671,80	68.154.568,71	59,25%
2018	123.258.560,50	83.257.777,89	67,55%
2019	119.718.100,00	74.073.052,08	61,87%

2020	124.844.800,00	82.973.422,45	66,46%
Média			63,88%

Tabela 10 – Participação histórica das exportações de soja em relação à produção,

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

95. Para estimar o volume de exportação de soja que poderá ser capturado pelo Complexo Portuário de Santos, considerou-se como parâmetro a média dos volumes exportados de soja em Santos entre 2017 a 2020 de cada unidade da federação, tendo em vista a área de influência do Complexo Portuário de Santos. A tabela a seguir mostra as participações das exportações de cada unidade em relação ao total exportado.

Exportação de Soja pelo Complexo Portuário de Santos 2017 - 2020								
Unidade Federação	Bahia	Mato Grosso	M Grosso Sul	Goiás	Distrito Federal	Minas Gerais	São Paulo	Paraná
Exportação Santos	0,128%	43,2%	18,1%	60,3%	55,5%	52,3%	86,7%	1,5%

Tabela 11 – Participação histórica das exportações de soja pelo Complexo Portuário de Santos.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

96. Nesse sentido, a projeção da demanda macro de exportação de soja para o Complexo Portuário de Santos entre 2021 a 2047, considera a participação média das exportações brasileiras de soja aplicada sobre a produção das unidades da federação na área de influência do Complexo, bem como a participação média das exportações de soja por unidade da federação. A tabela a seguir evidencia as participações e os volumes previstos de exportação de soja.

Unidade Federação	Participação	2020/21 Previsão (')	2025	2030	2035	2040	2041	2047
Cenário Tendencial/Soja			Mil Ton					
Produção Bahia		6.021,5	6.689,1	7.628,7	7.593,4	7.685,7	7.740,8	8.071,0
Exportação	63,88%	3.846,7	4.273,2	4.873,4	4.850,9	4.909,9	4.945,0	5.156,0
Exportação Santos	0,128%	4,94	5,5	6,3	6,2	6,3	6,4	6,6
Produção M Grosso		35.446,0	39.376,0	44.906,7	44.698,9	45.242,7	45.566,5	47.510,3
Exportação	63,88%	22.644,0	25.154,6	28.687,8	28.555,1	28.902,5	29.109,4	30.351,1
Exportação Santos	43,20%	9.781,9	10.866,4	12.392,7	12.335,3	12.485,4	12.574,8	13.111,2
Produção M. Sul		11.494,2	12.768,6	14.562,1	14.494,7	14.671,0	14.776,0	15.406,3
Exportação	63,88%	7.342,9	8.157,0	9.302,7	9.259,7	9.372,3	9.439,4	9.842,1
Exportação Santos	18,07%	1.327,0	1.474,1	1.681,2	1.673,4	1.693,7	1.705,9	1.778,6
Produção Goiás		13.409,2	14.895,9	16.988,2	16.909,6	17.115,3	17.237,8	17.973,1
Exportação	63,88%	8.566,2	9.516,0	10.852,6	10.802,4	10.933,8	11.012,1	11.481,8
Exportação Santos	60,30%	5.165,4	5.738,1	6.544,1	6.513,8	6.593,1	6.640,3	6.923,5
Produção D. Federal		292,0	324,4	369,9	368,2	372,7	375,4	391,4
Exportação	63,88%	186,5	207,2	236,3	235,2	238,1	239,8	250,0
Exportação Santos	55,49%	103,5	115,0	131,1	130,5	132,1	133,1	138,8
Produção M. Gerais		6.706,4	7.450,0	8.496,4	8.457,1	8.559,9	8.621,2	8.989,0
Exportação	63,88%	4.284,3	4.759,3	5.427,8	5.402,6	5.468,4	5.507,5	5.742,4
Exportação Santos	52,32%	2.241,6	2.490,1	2.839,9	2.826,7	2.861,1	2.881,6	3.004,5
Produção São Paulo		4.299,4	4.776,1	5.446,9	5.421,7	5.487,7	5.527,0	5.762,7
Exportação	63,88%	2.746,6	3.051,1	3.479,7	3.463,6	3.505,7	3.530,8	3.681,4
Exportação Santos	86,66%	2.380,3	2.644,2	3.015,6	3.001,6	3.038,1	3.059,9	3.190,4
Produção Paraná		20.468,6	22.738,0	25.931,8	25.811,8	26.125,8	26.312,8	27.435,2
Exportação	63,88%	13.076,0	14.525,8	16.566,0	16.489,4	16.690,0	16.809,5	17.526,5
Exportação Santos	1,51%	197,4	219,3	250,1	248,9	251,9	253,7	264,6
Total Soja		21.202,0	23.552,6	26.860,8	26.736,6	27.061,8	27.255,5	28.418,2

Tabela 12 – Projeção da demanda macro de soja entre 2021 a 2047 para o Complexo Portuário de Santos, valores em (kt).

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

97. Com relação ao farelo de soja adotam-se os mesmos critérios utilizados para estimar a demanda macro de exportação de soja no Complexo Portuário de Santos. Consideram-se os seguintes parâmetros de análise.

97.1. Projeção da produção de soja entre 2021 a 2047, por unidade da federação na área de influência do Complexo Portuário de Santos, com base nas projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e nas projeções do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);

97.2. Aplicação da participação média das exportações de farelo de soja entre 2017 a 2020 sobre a projeção da produção futura de soja entre 2021 a 2047;

97.3. Participação média das exportações de farelo de soja entre 2017 a 2020, por unidade da federação, na área de influência do Complexo Portuário de Santos.

98. Nesse sentido, a projeção da demanda macro de exportação de farelo de soja para o Complexo Portuário de Santos entre 2021 a 2047, considera a participação da exportação total em relação à produção de cada unidade, bem como a exportação de farelo de soja que será capturada pelo Complexo Portuário de Santos. A tabela a seguir evidencia as participações e os volumes previstos de exportação de farelo de soja.

Unidade Federação	Participação	2020/21 Previsão (!)	2025	2030	2035	2040	2041	2047
Cenário Tendencial Farelo de Soja								
Produção Bahia		6.021,5	6.689,1	7.628,7	7.593,4	7.685,7	7.740,8	8.071,0
Exportação	13,34%	803,1	892,2	1.017,5	1.012,8	1.025,1	1.032,4	1.076,5
Exportação Santos	0,46%	3,7	4,1	4,7	4,7	4,7	4,8	5,0
Produção M Grosso								
Produção		35.446,0	39.376,0	44.906,7	44.698,9	45.242,7	45.566,5	47.510,3
Exportação	13,34%	4.727,7	5.251,8	5.989,5	5.961,8	6.034,3	6.077,5	6.336,8
Exportação Santos	82,61%	3.905,7	4.338,7	4.948,1	4.925,2	4.985,1	5.020,8	5.235,0
Produção M Sul								
Produção		11.494,2	12.768,6	14.562,1	14.494,7	14.671,0	14.776,0	15.406,3
Exportação	13,34%	1.533,1	1.703,0	1.942,2	1.933,3	1.956,8	1.970,8	2.054,8
Exportação Santos	55,42%	849,6	943,8	1.076,3	1.071,4	1.084,4	1.092,2	1.138,8
Produção Goiás								
Produção		13.409,2	14.895,9	16.988,2	16.909,6	17.115,3	17.237,8	17.973,1
Exportação	13,34%	1.788,5	1.986,8	2.265,8	2.255,3	2.282,8	2.299,1	2.397,2
Exportação Santos	33,96%	607,3	674,6	769,4	765,8	775,1	780,7	814,0
Produção Minas Gerais								
Produção		6.706,4	7.450,0	8.496,4	8.457,1	8.559,9	8.621,2	8.989,0
Exportação	13,34%	894,5	993,7	1.133,2	1.128,0	1.141,7	1.149,9	1.198,9
Exportação Santos	73,78%	660,0	733,1	836,1	832,2	842,4	848,4	884,6
Produção São Paulo								
Produção		4.299,4	4.776,1	5.446,9	5.421,7	5.487,7	5.527,0	5.762,7
Exportação	13,34%	573,4	637,0	726,5	723,1	731,9	737,2	768,6
Exportação Santos	68,60%	393,4	437,0	498,4	496,1	502,1	505,7	527,3
Produção Paraná								
Produção		20.468,6	22.738,0	25.931,8	25.811,8	26.125,8	26.312,8	27.435,2
Exportação	13,34%	2.730,0	3.032,7	3.458,7	3.442,7	3.484,6	3.509,5	3.659,2
Exportação Santos	2,16%	58,9	65,4	74,6	74,3	75,2	75,7	78,9
Total Farelo de Soja								
		6.478,5	7.196,8	8.207,6	8.169,7	8.269,1	8.328,2	8.683,5

Tabela 13 – Projeção da demanda macro de farelo de soja entre 2021 a 2047 para o Complexo Portuário de Santos, valores em (kt)  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

99. Para estimar a demanda macro de exportação de milho no Complexo Portuário de Santos consideram-se os seguintes parâmetros de análise.

99.1. Projeção da safra de milho entre 2021 a 2047, por unidade da federação na área de influência do Complexo Portuário de Santos, com base nas projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e nas projeções do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);

99.2. Aplicação da participação das exportações de milho por unidade da federação em relação à produção entre 2017 a 2020 sobre a projeção da produção futura de milho entre 2021 a 2047;

99.3. Participação média das exportações de milho entre 2017 a 2020, por unidade da federação, na área de influência do Complexo Portuário de Santos.

100. Portanto, a projeção da demanda macro de exportação de milho para o Complexo Portuário de Santos entre 2021 a 2047 considera a participação das exportações totais de milho de cada unidade da federação, bem como a exportação de milho que será capturada pelo Complexo Portuário de Santos. As tabelas a seguir evidenciam as participações e os volumes previstos de exportação de milho por unidade da federação e por volumes totais de milho exportados pelo Complexo Portuário de Santos.

Unidade Federação	Participação	2020/21 Previsão	2030	2031	2040	2047
Cenário Tendencial Milho						
Mato Grosso		36.185,6	43.007,3	42.981,0	45.560,4	48.249,2
Exportação	68,21%	24.683,7	29.337,0	29.319,1	31.078,6	32.912,7
Exportação Santos	51,27%	12.656,1	15.042,0	15.032,8	15.935,0	16.875,4
Mato Grosso Sul						
Produção		10.606,4	12.605,9	12.598,2	13.354,3	14.142,4
Exportação	21,21%	2.249,8	2.673,9	2.672,3	2.832,6	2.999,8
Exportação Santos	26,72%	601,2	714,5	714,1	757,0	801,6
Goiás						
Produção		11.981,4	14.240,1	14.231,4	15.085,5	15.975,8
Exportação	33,16%	3.972,6	4.721,5	4.718,6	5.001,8	5.296,9
Exportação Santos	78,04%	3.100,0	3.684,4	3.682,2	3.903,2	4.133,5

Distrito Federal		490,3	582,7	582,4	617,3	653,8
Exportação	2,52%	12,4	14,7	14,7	15,6	16,5
Exportação Santos	53,78%	6,7	7,9	7,9	8,4	8,9
Minas Gerais		7.807,3	9.279,1	9.273,5	9.830,0	10.410,1
Exportação	4,03%	314,7	374,0	373,8	396,2	419,6
Exportação Santos	71,19%	224,0	266,3	266,1	282,1	298,7
São Paulo		4.560,9	5.420,7	5.417,4	5.742,5	6.081,4
Exportação	17,06%	777,9	924,6	924,0	979,4	1.037,2
Exportação Santos	92,29%	717,9	853,3	852,8	903,9	957,3
Paraná		16.698,2	19.846,1	19.834,0	21.024,3	22.265,0
Exportação	17,44%	2.911,42	3.460,27	3.458,16	3.665,70	3.882,03
Exportação Santos	2,92%	85,1	101,1	101,0	107,1	113,4
<b>Total</b>		<b>17.391,0</b>	<b>20.669,5</b>	<b>20.656,9</b>	<b>21.896,6</b>	<b>23.188,8</b>

Tabela 14 – Projeção da demanda macro de milho entre 2021 a 2047 para o Complexo Portuário de Santos, valores em (kt)  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

101. Para estimar a demanda macro de exportação de açúcar no Complexo Portuário de Santos consideram-se os seguintes parâmetros de análise.

101.1. Projeção da safra de açúcar entre 2021 a 2047, por unidade da federação na área de influência do Complexo Portuário de Santos, com base nas projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e nas projeções do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);

101.2. Aplicação da participação das exportações de açúcar em relação à produção entre 2017 a 2020 sobre a projeção da produção futura de açúcar entre 2021 a 2047;

101.3. Aplicação da participação média das exportações de açúcar do Complexo Portuário de Santos entre 2017 a 2020 em relação às exportações totais de açúcar.

102. Portanto, a projeção da demanda macro de exportação de açúcar para o Complexo Portuário de Santos entre 2021 a 2047, considera a participação das exportações totais de açúcar, bem como a participação média das exportações de açúcar do Complexo Portuário de Santos entre 2017 a 2020, que será aplicada sobre as projeções futuras entre 2021 a 2047. As tabelas a seguir evidenciam a participação de exportação de açúcar sobre a produção total e quanto foi exportado de açúcar pelo Complexo Portuário de Santos.

Unidade da Federação/São Paulo	Participação	2021 (kt)	2030 (kt)	2040 (kt)	2047 (kt)
<b>Cenário Tendencial Açúcar</b>					
<b>Produção Açúcar Brasil</b>		<b>41.844</b>	<b>54.084</b>	<b>63.326</b>	<b>70.397</b>
<b>Exportação</b>	<b>71,03</b>	<b>29.721</b>	<b>38.414</b>	<b>44.979</b>	<b>50.001</b>
<b>Exportação Santos</b>	<b>77,74</b>	<b>23.106</b>	<b>29.865</b>	<b>34.968</b>	<b>38.873</b>

Tabela 15 – Projeção da demanda macro de açúcar entre 2021 a 2047 para o Complexo Portuário de Santos, valores em (kt)  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

103. A tabela a seguir consolida as projeções de demanda macro de grãos vegetais, com base nos dados do Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019), bem como nas Projeções do Agronegócio Brasil 2019/20 a 2029/30 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e nas Projeções sobre a produção de Grãos, especialmente soja, farelo de soja, milho e a de Açúcar realizada pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, em diferentes cenários, as quais serão utilizadas para projetar a demanda micro para o terminal **STS11**.

DEMANDA MACRO			
Complexo Portuário de Santos			
Granéis Sólidos Vegetais (Soja/Farelo, Milho e Açúcar)			
ANO	CENÁRIOS (mil/tonelada)		
	Tendencial	Pessimista	Otimista
2021	68.178	68.178	68.178
2022	69.920	67.829	72.861
2023	71.708	67.489	76.368
2024	73.542	67.158	80.051
2025	75.425	66.835	83.920
2026	77.357	66.520	87.986
2027	79.339	66.214	92.258
2028	81.373	65.915	96.747
2029	83.461	65.624	101.466
2030	85.603	65.341	106.425
2031	86.044	65.400	107.252

2032	86.493	65.459	108.097
2033	86.950	65.520	108.961
2034	87.415	65.581	109.844
2035	87.888	65.643	110.746
2036	88.727	65.971	112.313
2037	89.577	66.301	113.909
2038	90.439	66.634	115.535
2039	91.311	66.969	117.193
2040	92.196	67.306	118.883
2041	93.158	67.690	120.718
2042	94.131	68.077	122.584
2043	95.116	68.465	124.483
2044	96.113	68.856	126.414
2045	97.122	69.249	128.379
2046	98.137	69.656	130.418
2047	99.163	70.064	132.493

Tabela 16 – Projeção para Granéis Sólidos Vegetais no Complexo Portuário de Santos em diferentes cenários em Kt  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

### IX.3. Da construção do modelo de demanda micro e competição

104. Para estimar a demanda portuária no terminal **STS11** foi realizada uma avaliação da dinâmica competitiva de mercado no Complexo Portuário de Santos, incluindo análise da capacidade atual e futura das instalações existentes e projetadas na região de influência, com o objetivo de estimar a demanda potencial dos produtos a serem movimentados.

105. Para se chegar à demanda micro, torna-se relevante a definição da estimativa de divisão de mercado (marketshare) para o horizonte contratual, o qual é definido de acordo com a divisão de capacidades (capacityshare) do mercado. A ideia central é de que, no médio/longo prazo, haverá convergência entre o marketshare e o capacityshare.

106. Para estimação da demanda micro faz-se necessário identificar as capacidades instaladas e planejadas. Consideram-se em termos de capacidades as infraestruturas de armazenagem, berços de atracação e expedição. Assim, foram definidas as seguintes informações e premissas para cada carga a ser movimentada no terminal **STS11**:

- 106.1. Estimativa de giro médio de estoque;
- 106.2. Capacidades estáticas estimadas das instalações futuras; e
- 106.3. Capacidades estáticas das instalações em operação.

107. No tocante à definição de giro médio de estoque consideraram-se as movimentações históricas por terminal referente aos anos de 2019 a 2020. Considerando a amplitude de giro de estoque entre os terminais de granéis sólidos vegetais no Complexo Portuário de Santos, aplica-se o tratamento estatístico na amostra coletada.

108. Após o tratamento dos dados, identifica-se a média normal geral histórica de giro de estoque das instalações que compõem o Complexo Portuário de Santos, definida em 24,37 giros anuais, aplicou-se um coeficiente de aumento de eficiência para os próximos 25 anos, equivalente a 25% em relação à média normal histórica, correspondendo a 30,46 giros anuais na média do complexo. A tabela a seguir mostra os dados coletados para o período.

Instalação Portuária	Capacidade Estática 2020	Giro Estoque 2019	Giro Estoque 2020	Giro Médio de Estoque 2019/2020
ADM do Brasil Ltda/Berço 39	194.000	26,28	28,79	27,54
Terminal Exportador de Santos Ltda. - TES/Berço 38	100.000	22,87	25,46	24,17
Terminal XXXIX de Santos S/A	135.000	21,37	21,57	21,47
T-Grão Cargo Terminal de Granéis S/A	114.000	13,17	23,85	18,51
Companhia Auxiliar de Armazéns Gerais - (Coperçucar TEAÇU 3)	300.000	17,82	24,06	20,94
Elevações Portuárias S/A (Rumo - TEAÇU 1 e 2) 10 armazéns	495.000	23,15	28,73	25,94
Terminal 12A S/A	90.000	27,55	30,45	29,00
TEAG - Terminal de Exportação de Açúcar do Guarujá Ltda.	110.000	16,06	26,98	21,52
TEG - Terminal Exportador do Guarujá Ltda.	90.000	53,92	58,87	56,40
Terminal de Granéis do Guarujá S/A - TGG	216.000	33,19	34,25	33,72
TIPLAM	392.000	18,72	20,32	19,52
TUP CUTRALE	150.000	10,66	10,39	10,52
Total	2.386.000			
Média 2019 - 2020	25,77			
Desvio Padrão	11,29			
1/2 Desvio Padrão	5,64			
(-) Meio Desvio Padrão	20,13			
(+) Meio Desvio Padrão	31,41			
Média Normal	24,37			
Média c/25%	30,46			

Tabela 17 – Giro Médio de Estoque para os terminais de Granéis Sólidos Vegetais que compõem o Complexo Portuário de Santos.  
Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

109. Para definição do dimensionamento do terminal **STS11** realizou-se uma análise de compatibilização entre a demanda total prevista para o Complexo Portuário de Santos e a capacidade de movimentação portuária necessária para atendimento da demanda projetada.

110. No tocante à implantação da nova capacidade para operação de Granéis Sólidos Vegetais no Complexo Portuário de Santos, consideram-se as seguintes premissas com relação ao início das operações e os prazos pré-operacionais para as instalações a serem licitadas:

- 110.1. Manutenção das capacidades instaladas nas áreas em operação no Complexo Portuário de Santos;
- 110.2. Operação no ano de 2025, com capacidade estática de armazenagem de 90.000 m<sup>2</sup> e capacidade dinâmica de 3.150.000 toneladas;
- 110.3. Inclusão de capacidades planejadas (armazenagem e berço) de acordo com cada cronograma de ampliação, vide Seção C – Engenharia;
- 110.4. Atendimento à demanda no cenário tendencial do Complexo Portuário de Santos até o horizonte contratual projetado para o ano de 2047, acrescido de um coeficiente de segurança operacional que visa garantir capacidade disponível para cobrir variações mensais de movimentação, definido em 10% da demanda macro;
- 110.5. O dimensionamento da demanda macro de granéis sólidos vegetais, no cenário tendencial para o Complexo Portuário de Santos, que ocorre no ano de 2047, no montante de 99.162.986 toneladas, conforme tabela a seguir;
- 110.6. Instalação do terminal **STS11**, com capacidade dinâmica limitada a 15.600.000 toneladas, tendo em vista as restrições na capacidade aquaviária, vide Seção C - Engenharia;
- 110.7. Implantação do projeto, para o qual se considera prazo total de 25 anos com celebração de contrato no ano de 2023 e três (3) anos para obras, regularizações das licenças, autorizações e implantação das capacidades de armazenagem.

Dimensionamento Granéis Sólidos Vegetais	
Demanda Aquaviária Prevista para 2047 (t) - Cenário Tendencial	99.162.986
+ 10% Segurança Operacional	9.916.299
= Capacidade Dinâmica Aq. Futura Necessária (t)	109.079.284
- Capacidade Dinâmica Aq. Existentes e Planejada (t)	86.654.005
= Déficit de Capacidade Dinâmica Aq. (t)	22.425.279
/ Giro Médio Estimado	30,46
= Capacidade Estática Aquaviária a ser implementada (t)	736.239
Capacidade Dinâmica a ser implementada STS11	15.600.000
Capacidade Estática a ser implementada STS11	512.160
Capacidade Dinâmica Futura a ser implementada	6.825.279
Capacidade Estática Futura a ser implementada	224.079

Tabela 18 – Dimensionamento para o terminal STS11.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

111. Para definir a atracação de cargas ano a ano, é necessária a assunção de premissa relativa ao prazo de implantação do projeto, para o qual se considera prazo total de 25 anos com celebração de contrato no ano de 2023, e três (3) anos de obras em razão das condições atuais da área, bem como a utilização da capacidade de armazenagem existente de 90.000 m<sup>2</sup> a partir 2025. Dessa forma, estima-se o início das operações em 2025.

112. Estima-se que a evolução da captura de mercado (*ramp up*) ocorra em três (3) anos após a entrada em operação da capacidade estática dimensionada para o terminal. A estimativa de três (3) anos considera o déficit de capacidade identificado para o complexo, que deve facilitar a atração de cargas de forma célere.

<b>Ramp Up:STS11</b>	<b>3 anos</b>		<b>Taxa:</b>	<b>0,33</b>
Aumento de 33,33% ao ano.				
ANO	Capacidade Dinâmica	Cap. Utilizada	Share Nominal (%)	Share Efetivo (%)
2023	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2024	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2025	3.150.000	100,00%	3,64%	3,64%
2026	15.600.000	33,33%	12,11%	7,67%
2027	15.600.000	66,67%	12,11%	11,71%
2028	15.600.000	100,00%	12,11%	15,74%

Tabela 19 – Evolução da captura de mercado (*ramp up*) de granéis sólidos vegetais

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

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

113. A modalidade de licitação adotada para os arrendamentos portuários foi a do leilão, conforme expressamente autorizado pelo art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 12.815, de 05 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.

114. De outra sorte, tendo em vista que a Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, aplica-se subsidiariamente às licitações de arrendamento de instalação portuária, conforme previsão do art. 66 da Lei Federal nº 12.815, de 05 de junho de 2013, 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.

115. A apresentação de lances públicos encontra respaldo no art. 17, inciso I da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, favorecendo maior competitividade ao certame e a maior vantagem às ofertas pelo arrendamento das instalações portuárias licitadas.

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;

116. A adoção da modalidade de leilão com apresentação de lances públicos está em linha com os recentes processos de concessão de serviços públicos promovidos pela União, a exemplo do 2º e 3º Estágio de concessões aeroportuárias promovidas pela União.

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

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

- a) O 1º volume apresentará as declarações preliminares, documentos de representação e a garantia de proposta;
- b) O 2º volume, a proposta pelo arrendamento; e
- c) O 3º volume, os documentos de habilitação.

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

120. 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 daquele arrendamento e/ou as proponentes cujo valor da proposta seja igual ou superior a 90% do valor do maior valor de outorga do respectivo arrendamento.

121. 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.

122. Em outro ponto, caso ocorra empate das propostas escritas, e não sendo efetuadas as propostas à viva-voz, a classificação será definida através de sorteio promovido pelo diretor da sessão, observado o disposto na legislação concernente.

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

- a) 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;
- b) 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.

124. Em março de 2017, encontra-se um exemplo de sucesso da dinâmica indicada. O Leilão ANTAQ nº 07/2016 para o arrendamento da área STM04, localizada no Porto Organizado de Santarém/PA, proporcionou, na fase à viva-voz, 28 (vinte e oito) lances. Considerando o valor da proposta inicial, houve um ganho de 62% (ágio em viva-voz) para o valor de outorga, a partir do avanço durante a disputa, indicado na tabela abaixo:

Empresa	Valor Inicial Ofertado	Posição Inicial	Valor Final Ofertado em Viva-Voz	Posição Final	Aumento
Consórcio Porto Santarém	R\$11.223.076,14	1º	R\$18.200.000,00	1º	62%
Aba Infra-Estrutura e Logística Ltda.	R\$5.700.000,00	3º	R\$18.000.000,00	2º	215%
Distribuidora Equador de Produtos de Petróleo Ltda.	R\$10.050.000,00	2º	R\$15.400.000,00	3º	53%

Tabela 20 – Comparativo da disputa inicial e por viva-voz em STM04.

Fonte: EVTEA - EPL - 2018.

125. Destaca-se os seguintes pontos a partir dos dados apresentados:

- a) O valor final ofertado em viva-voz do vencedor foi 62% superior ao primeiro valor por ele apresentado; e
- b) O terceiro colocado na apresentação de propostas iniciais pode disputar a área ofertando um valor que quase lhe garantiu a vitória, apenas 1,09% inferior ao lance vencedor e 215% do valor ofertado por ele inicialmente.

126. Assim, justifica-se a dinâmica acima indicada.

127. Ademais, com base na disposição constante do art. 27 da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, o Leilão prevê fase recursal única que sucede a fase de habilitação do vencedor do Leilão.

Art. 27. Salvo no caso de inversão de fases, o procedimento licitatório terá uma fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor.

128. A medida, também autorizada por meio do art. 14 do Decreto Federal nº 8.033, de 27 de junho de 2013, imprime maior eficiência no curso do processo licitatório, uma vez que concentra em uma única fase a análise de todos os recursos relacionados a fase de classificação e habilitação.

Art. 14. O procedimento licitatório terá fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor, exceto na hipótese de inversão de fases.

129. Da mesma sorte, com a fase recursal única, é reduzido o número de recursos a serem analisados pela Comissão de Licitação, na medida em que tais recursos serão voltados apenas ao proponente vencedor. De outro lado, sob o aspecto dos licitantes, a fase recursal não representa qualquer tipo de cerceamento de defesa, na medida em que, nesta fase, admite-se a apresentação de recursos relacionados a fase de apresentação de proposta e de habilitação.

130. Ainda no tocante ao regime de execução das licitações do PIL-PORTOS, o Poder Concedente optou pela hipótese do inciso V do art. 8º da Lei nº 12.462/2011, denominado "contratação integrada", a qual prevê a transferência o encargo da elaboração do Projeto Básico e Executivo e a execução das obras e serviços de engenharia.

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

V - contratação integrada.

131. A definição dessa diretriz teve como motivação a alteração da alocação de riscos de projeto, já que em decorrência da atribuição ao próprio licitante de apresentar a melhor solução para o atendimento dos fins esperados, estima-se a supressão de eventuais aditivos de reequilíbrio ao contrato, o que é peculiar ao regime geral (Lei nº. 8.666/93). É o que se busca evitar no regime diferenciado de contratação (RDC).

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

132. Conforme determinação TCU do Acórdão nº 3.661/2013, foi incluído o valor de ressarcimento do EVTEA no fluxo de caixa do projeto.

133. Destaca-se que o valor de ressarcimento sobre o estudo está sendo considerado na equação econômico-financeira do projeto, como aporte no primeiro ano de contrato.

134. Ressalta-se, ainda, que o valor carregado para o edital de licitação, contendo data base em 10/2020.

135. Dessa forma, a remuneração total devida pelo estudo de viabilidade da área **STS11** totaliza **R\$ 471.560,71**.

#### XII. VALOR DE PAGAMENTO DOS CUSTOS REFERENTES AO LEILÃO

136. Conforme determinação do TCU, foi incluído na modelagem econômico-financeira o custo da realização do leilão. Para esse leilão opta-se pela realização na bolsa de valores oficial do Brasil, B3 em São Paulo.

137. Destaca-se que o pagamento do valor consta como obrigação contratual do vencedor do certame a ser comprovado antes da assinatura do contrato.

138. O valor de remuneração de **R\$ 258.269,70** à B3 foi definido com base em contrato firmado com a ANTAQ, contudo, o mesmo deve ser alterado quando do lançamento do edital, uma vez que outras áreas devem ser licitadas na mesma sessão.

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

139. Os estudos de viabilidade de arrendamentos portuários objetivam a avaliação de empreendimentos e servem de base para abertura de procedimentos licitatórios. Em linhas gerais, busca-se identificar a estimativa inicial de valores remuneratórios pela exploração do ativo para abertura de licitação, considerando-se, para tanto, diversas variáveis de ordem jurídica, técnica, operacional, econômica, financeira, contábil, tributária e ambiental.

140. Desse modo, nos estudos foram definidos os valores, prazos e demais parâmetros referentes ao empreendimento, necessários para subsidiar a abertura de procedimento licitatório, com vistas a propiciar remuneração adequada à Autoridade Portuária, bem como permitir retorno adequado aos possíveis investidores.

141. De maneira geral, o processo de atualização desses estudos consiste na revisão das informações e premissas anteriormente adotadas, em especial as seguintes verificações:

- a) Revisão e atualização da situação jurídica e contratual das áreas/instalações a serem licitadas, incorporando o resultado das discussões dos outros processos de áreas já licitadas pelo Governo Federal;
- b) Revisão e atualização da situação atual da área, tais como: dimensão da área, layout, tipo de carga, acessos, inventário de bens existentes, operação etc.;
- c) Revisão e atualização das premissas operacionais do estudo, tais como: demanda, preços, custos, investimentos, capacidade, taxa de câmbio, impostos, valor de arrendamento, licenciamento ambiental etc.;

- d) Avaliação de ativos existentes e situação locacional da área;
- e) Incorporação de determinações/contribuições de órgãos intervenientes ocorridas nas primeiras rodadas de leilões portuários, tais como: TCU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP entre outros; e
- f) Incorporação de normas/regras supervenientes à elaboração original dos estudos.

142. No tocante aos procedimentos de execução dos estudos, oportuno mencionar que são adotados os regramentos e normativos que estabelecem as diretrizes para elaboração de projeto de arrendamentos portuários, bem como os principais instrumentos de planejamento do setor portuário para o Complexo Portuário de Santos, a seguir especificado.

INTRUMENTO	DESCRIÇÃO
Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013;	Lei dos Portos
Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, e alterações posteriores;	Regulamento da Lei dos Portos
Resolução Normativa nº 7-ANTAQ, de 30 de maio de 2016;	Regulamento de áreas no Porto Organizado
Resolução nº 3.220-ANTAQ, de 8 de janeiro de 2014;	Regulamento de elaboração de EVTEA
Resolução nº 5.464-ANTAQ, de 23 de junho de 2017;	Manual de análise de EVTEA
Plano Nacional de Logística Portuária – PNLP (2017);	Planejamento setorial
Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos (2019);	Planejamento setorial
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Santos (2020);	Planejamento setorial
Regulamento de Exploração do Porto de Santos-REPS (2014);	Planejamento setorial
Comex Stat – Ministério da Economia (2019)	Planejamento setorial

Tabela 21 – Dispositivos legais para elaboração de EVTEA de áreas em Portos Organizados.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

#### XIV. DEFINIÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO

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

144. O desempenho operacional do **STS11** foi mensurado pelos seguintes aspectos:

- a) **Consignação Média:** A média desse indicador para granéis vegetais é de 57.539 toneladas por navio para soja, 32.295 toneladas por navio para farelo de soja, 52.282 toneladas por navio para o milho e 40.054 toneladas por navio para açúcar. Nota-se que de 2013 a 2020 a consignação média de granéis vegetais aumentou 21% para soja, 80% para farelo de soja, 22% para o milho e 19% para açúcar.
- b) **Taxa de Ocupação de Berço:** Entre 2013 e 2020, a média da taxa de ocupação no cais “ARM12A” foi de 65,0%, no cais “ARM 13/14” foi de 50,2% e no cais “ARM15 foi de 42,9%”.
- c) **Prancha Média:** As médias observadas entre 2013 e 2020 para a Prancha Média Geral são de 684 toneladas por hora para a Soja, 466 toneladas por hora para Farelo de Soja, 693 toneladas por hora para Milho e 955 toneladas por hora para Açúcar.
- d) **Nível de Serviço:** Níveis acima de 100% indicam que o tempo de espera do navio é maior que o tempo de operação. Nota-se que a média do período de espera foi calculada em 145,6% para o berço “ARM12A”, 139,2% para o berço “13/14” e 148,6% para o berço “ARM15”. Ressalta-se que no berço “ARM12A” o tempo médio para atracar atualmente observado encontra-se em torno de 95 horas, o tempo de operação é de aproximadamente 67 horas.

#### XV. FORMA DE PAGAMENTO PELA EXPLORAÇÃO DO ARRENDAMENTO

##### XV.1. Terminais com Valor Presente Líquido positivo

145. Para os estudos do Programa de Arrendamentos Portuários optou-se por considerar, como forma de pagamento pela exploração do terminal, parcelas variáveis e parcelas mensais fixas com valores pré-definidos no EVTEA.

146. A definição dos percentuais entre as parcelas fixas e variáveis foi definida por diretriz do Poder Concedente, assegurada no art. 16, inciso II, da Lei nº 12.815/2013, buscando adequar os parâmetros de pagamentos pela exploração da área aos movimentos sazonais observados na economia brasileira.

147. Dessa forma calculou-se o VPL sem pagamentos à Autoridade Portuária e, para zerar o mesmo, converteu-se 50% do seu valor em parcelas mensais fixas e 50% em parcelas variáveis. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), a Autoridade Portuária receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

##### XV.2. Terminais com Valor Líquido negativo ou marginalmente positivo

148. Já para os pagamentos do valor de arrendamento de terminais com viabilidade negativa ou marginalmente positivos foram determinados pagamentos iguais a 3% da Receita Bruta Global, divididos também em parcelas mensais fixas (equivalentes 50% do montante) e parcelas variáveis (equivalentes a 50% do montante).

149. Para capturar o valor excedente no leilão (i.e., o ágio ofertado pelos interessados), a Autoridade Portuária receberá um valor ofertado pelo licitante pago em 6 parcelas, conforme especificado no edital, caracterizando a mais valia que o licitante verifica no terminal.

150. Destaca-se que o estudo em questão enquadra-se na primeira hipótese, possuindo VPL positivo, tendo sido assim estabelecido a divisão do VLP em valores de arrendamento sendo 50% para arrendamento variável e 50% para fixo.

#### XVI. CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E ABERTURA DE SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO - SPE.

151. Primeiramente, acerca da justificativa dos valores definidos como necessários para a composição do capital social, é salutar definir a importância que o capital social possui para o início das atividades de uma empresa.

152. Geralmente, no começo de suas atividades operacionais, as companhias ainda não detêm uma carteira de clientes suficientemente grande para cobrir os custos e despesas inerentes ao negócio. Nesse ponto, os investimentos dos proprietários, integralizados como capital social, são vitais para a manutenção e a efetivação das operações.

153. Tendo esse princípio como justificativa, a obrigatoriedade de que o capital social seja de, no mínimo, 20% do Capex ou o equivalente a 12 meses de aluguel, possui relação direta com esse princípio, pois permite que o futuro arrendamento portuário possa se estabilizar, notadamente nos primeiros anos de atividade.

154. Esse motivo, qual seja, a exigência de capital social mínimo e, conseqüentemente, de sua integralização parcial após a celebração do contrato, torna-se ainda mais relevante e pertinente quando os serviços são estabelecidos através de políticas públicas, precedidos de licitação.

155. Isso porque a concretização da oferta de tais serviços, isto é, a efetiva capacidade de se colocar em operação, passa a fazer parte do planejamento do setor, inclusive sendo considerada em futuras tomadas de decisões acerca de outros empreendimentos.

156. Assim, entende-se como imprescindível a exigência de um capital social mínimo, conforme valores definidos (20% do Capex ou 12 meses de aluguel), bem como a sua parcial integralização após a celebração do contrato, de modo a não comprometer a saúde financeira do contrato de arrendamento, principalmente nos primeiros anos de atividade, fato que vai ao encontro do planejamento definido para o setor, ou seja, do interesse público.

157. Entende-se que percentual adequado de integralização é de 50%. A fixação deste percentual decorreu de contribuições encaminhadas em audiência pública. Uma delas foi feita pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia, que expôs a importância de se garantir disponibilidade financeira para cumprimento das obrigações iniciais do contrato. Por outro lado, aduziu que a obrigação de integralização total implica uma disponibilidade de caixa considerável, que pode afastar eventuais licitantes.

158. Assim, a integralização parcial do Capital Social, com integralização do restante em prazo razoável a ser estabelecido pela agência, pode garantir, a um só tempo, maior disputa no certame e estabilidade financeira do vencedor do certame.

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

#### XVII. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONTRATUAL DE REVISÕES QUINQUENAIS

160. A previsão de revisão ordinária surgiu nas concessões rodoviárias, onde o regulador se debruça no contrato para analisar os custos, a variação da demanda e conseqüentemente da receita, e os ganhos ou perdas de eficiência da concessionária. Como é cediço, a remuneração da concessionária ocorre por meio de tarifas definidas pelo poder concedente, sendo essa a única fonte de remuneração da concessionária. Por isso a importância da revisão ordinária para periodicamente se visitar o equilíbrio do contrato.

161. Além disso, a obrigação de revisão de tarifas está prevista na Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/1995), vejamos:

Art. 9.º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

[...] § 2.º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3.º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

[...] 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 conterà, especialmente:

[...] VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

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

[...] IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

[...] Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

[...] V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;

162. Percebe-se que o grande mote para a revisão do equilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão é a revisão tarifária, que pode ser majorada para dar sustentabilidade financeira à concessão, ou minorada, de tal sorte a compartilhar com os usuários os ganhos de eficiência do concessionário.

163. A Jurisprudência também vai pelo mesmo caminho, ou seja, alteradas as condições iniciais de tarifação do contrato, é obrigatório o reequilíbrio contratual. Verifiquemos o julgado abaixo:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. CONCESSÃO. RODOVIAS FEDERAIS. TRÁFEGO DE VEÍCULOS COM OS EIXOS SUSPENSOS. REDUÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO. IMPOSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES RECONHECIDA. PRECEDENTES.

[...] a jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que o número de eixos em uso não pode ser adotado como critério para a cobrança de tarifas de pedágio diferenciadas.

[...] A opção do usuário de suspender os eixos auxiliares quando da passagem pela praça de pedágio não pode alterar o critério objetivo de tarifação estabelecido pelo legislador e pelo administrador. Precedentes do STJ.

[...] Ressalta que a ausência de cobrança do eixo suspenso implica na quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que determina a imediata revisão para maior da estrutura tarifária, prejudicando todos os usuários da rodovia. [...]

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1.144.584-RS. Relator: Ministra Eliana Calmon. Data do julgamento: 2 abr. 2013. DJe 9 abr. 2013. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 27 de outubro de 2020.

164. Já no setor portuário, mais especificamente nos contratos de arrendamento, a remuneração na maioria das vezes ocorre por intermédio de preços livres e, ainda mais, essa não é a única fonte de remuneração da arrendatária. Mesmo quando há definição de *price-cap*, é feito em parte dos serviços prestados, e, como o nome mesmo já diz, trata-se de um teto onde a arrendatária poderá, de acordo com a sua estratégia comercial, conceder descontos. Diferente das concessões, onde há um monopólio natural nos terminais portuários e, em sua maioria, há concorrência e os preços dos serviços prestados são definidos pelo mercado, sendo somente necessária a intervenção da Agência Reguladora em caso de abuso.

165. Então, de um lado temos a concessionária com sua remuneração fixada pelo poder concedente e de outro a arrendatária com a sua remuneração livre definida ao sabor do mercado. Fica claro que a necessidade de revisão ordinária é para a manutenção da saúde financeira do concessionário ou até mesmo compartilhar algum ganho de eficiência com os usuários. Conforme leciona o Mestre Sérgio Guerra, o reequilíbrio se presta para manter a igualdade que o poder concedente e o concessionário estipularam na assinatura do contrato e que deve perdurar por todo vínculo sendo uma garantia da concessionária. Continua o professor: "*Aliás, se assim não fosse, especialmente levando-se em consideração os poderes reconhecidos no contrato administrativo à parte governamental, o Poder Público não encontraria contratantes*".

166. Ainda nas lições de Sérgio Guerra: "*o concessionário se obriga a prestar o serviço, mediante a remuneração estipulada, e o concedente se obriga a respeitar, durante o prazo convencionado, a equação financeira do contrato, ou a correspondência entre os encargos do concessionário e a sua remuneração, nos termos do pacto firmado entre ambos*".

167. Não se vislumbra, portanto, problemas de ordem prática que justifique a revisão ordinária dos contratos de arrendamento, e o pior, tal prática poderia até trazer danos ao erário ao acabar compartilhando com a arrendatária possíveis problemas de gestão do mesmo, ou até uma queda na demanda pelo uso do seu terminal, lembrando que uma das premissas básicas do setor portuário é que o risco de demanda é alocado à arrendatária.

168. Ademais, temos o custo regulatório da revisão ordinária. Em outros setores, temos no máximo 30 (trinta) concessões e no setor portuário temos mais de 200 (duzentos) contratos de arrendamento e a revisitação desses de forma periódica seria extremamente penosa, senão impossível para a ANTAQ e o poder concedente.

169. Diante disso, vislumbra-se, apenas, a necessidade de reequilíbrio de forma extraordinária, para absorção, por uma das partes, de alguma álea também extraordinária, como, por exemplo, a execução de investimentos não previstos na avença.

170. Quanto aos normativos da ANTAQ, preliminarmente, a Norma aprovada pela Resolução n.º 3.220-ANTAQ não prevê a obrigação de inclusão de cláusula sobre a revisão ordinária. O texto normativo prevê que, na inexistência de previsão contratual, a revisão do contrato de arrendamento será realizada a cada 5 (cinco) anos. Essa norma foi elaborada nos idos anos de 2013, onde havia um conceito de concessão para o arrendamento, definição totalmente afastada hoje. Vide a Lei n.º 12.815/2013, que deixou cristalina essa diferenciação:

Art. 1.º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1.º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

171. Note-se que o legislador quis diferenciar o arrendamento da concessão. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis: *verba cum effectu sunt accipienda*. Ou seja, todas as palavras devem ser consideradas para a perfeita interpretação legislativa e, presente exemplo, fica clara a diferença de concessão e arrendamento, não podendo nem chamar esse segundo de um "tipo de subconcessão".

172. Por todo o exposto, conclui-se pela desnecessidade de revisitação periódica dos contratos de arrendamento, sendo forçoso apenas a análise do equilíbrio contratual no caso da ocorrência de alguma álea extraordinária.

## XVIII. DEFINIÇÃO DO ALPHA PARA CÁLCULO DA MOVIMENTAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA - MME DO TERMINAL

173. O indicador de quantidade de carga movimentada por meio aquaviário, denominado Movimentação Mínima Exigida – MME tem por objetivo criar mecanismos de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e o arrendatário, utilizando-se de métrica pré-definida.

174. A métrica de movimentação aquaviária traz consigo premissas de capacidade estática e giro de estoque, sintetizando esses elementos em único indicador, facilmente mensurado.

175. Para definição da MME a ser aplicada na área de arrendamento **STS11**, utilizou-se a movimentação histórica observada na exportação de soja, farelo de soja, milho e açúcar no sistema *ComexStats* do ano de 2012 a 2020 para a Soja e 2000 a2020 para o farelo de soja, milho e açúcar no Complexo Portuário de Santos.

176. A partir desses dados calcula-se uma banda de variação, denominada fator  $\alpha$  (alpha), conforme metodologia abaixo:

177. No caso do arrendamento **STS11**, o *alpha* foi baseado no histórico de movimentação anual nacional de soja, farelo de soja, milho e açúcar, considerando as participações de cada produto no Complexo de Portuário de Santos.

178. Para a área de arrendamento **STS11**, chega-se à banda de variação  $\alpha$  (alpha) ponderada no valor de **44,57%** para granéis sólidos minerais, conforme dados expostos nas tabelas a seguir.

179.

Alpha Ponderado	%	Alpha	Alpha Ponderado
Participação Soja	30,12%	30,85%	9,29%
Participação Farelo de Soja	11,96%	13,25%	1,58%

Participação Milho	32,84%	82,33%	27,04%
Participação Açúcar	25,08%	26,53%	6,65%
Total	100,00%		44,57%

Tabela 22:  $\alpha$  (alpha) ponderado para a área STS11

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

180. Após identificar o redutor que definirá a MME, aplica-se o mesmo à série de projeção de demanda micro para o arrendamento portuário. De acordo com as premissas adotadas, a MME para a área de arrendamento **STS11** está exposta na tabela a seguir.

Granel Sólido Vegetal		
Ano	Micro Demanda (Tendencial)	MME $\alpha$ (alpha)
2023	0	0
2024	0	0
2025	2.742	1.719
2026	5.934	3.720
2027	9.287	5.822
2028	12.809	8.030
2029	13.138	8.236
2030	13.475	8.448
2031	13.544	8.491
2032	13.615	8.535
2033	13.687	8.581
2034	13.760	8.627
2035	13.835	8.673
2036	13.967	8.756
2037	14.100	8.840
2038	14.236	8.925
2039	14.373	9.011
2040	14.513	9.098
2041	14.664	9.193
2042	14.817	9.289
2043	14.972	9.387
2044	15.129	9.485
2045	15.288	9.584
2046	15.448	9.685
2047	15.600	9.780
Redutor (alpha) – Valores em (kt)		44,57%

Tabela 23 – Movimentação Mínima Exigida para a área **STS11**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2020.

#### XIX. DEFINIÇÃO DA TAXA INTERNA DE RETORNO REFERENCIAL EM 9,38%

181. Para a estipulação da Taxa Interna de Retorno - TIR, foi utilizado o conceito do custo médio ponderado de capital – *Weighted Average Cost of Capital* – WACC, por meio de metodologia estabelecida na Nota Técnica Conjunta nº 2/2018/STN/SEPRAC/SEFEL-MF, de 30/10/2018 (anexo III).

#### XX. JUSTIFICATIVA PARA OS PARÂMETROS AMBIENTAIS

182. O estudo ambiental preliminar visa subsidiar a avaliação dos aspectos ambientais relevantes associados ao desenvolvimento de atividades portuárias no âmbito do arrendamento. A avaliação é realizada com base nos estudos realizados anteriormente para a área, na situação de ocupação atual da área e do entorno, no licenciamento ambiental do porto e da área de arrendamento, na vistoria de campo, na proposta de ocupação e funcionamento futuro do terminal, e na legislação ambiental aplicável, abrangendo os seguintes tópicos:

- a) Descrição da área de arrendamento;
- b) Licenciamento ambiental;
- c) Análise documental e visitas técnicas;
- d) Definição do estudo ambiental necessário ao licenciamento;
- e) Avaliação dos potenciais passivos ambientais;
- f) Identificação dos principais impactos ambientais;
- g) Proposição de programas ambientais;
- h) Gerenciamento de Áreas Contaminadas; e
- i) Precificação dos custos ambientais.

183. Com base nestas avaliações, faz-se a previsão do processo de licenciamento ambiental para o empreendimento e a proposição de medidas de controle e gerenciamento ambiental ou, quando pertinente, medidas compensatórias a serem adotadas pelo futuro arrendatário, bem como estimativa dos custos associados ao processo de licenciamento e à gestão ambiental.

184. A área denominada **STS11**, destinada a um futuro arrendamento está localizada na margem direita de navegação, região do Paquetá, no Complexo Portuário de Santos, sob jurisdição da Santos Port Authority, vinculada ao Ministério da Infraestrutura.

185. O Terminal dispõe de estruturas operantes, é considerado *brownfield*, onde a princípio foi projetado para movimentação e armazenamento de grãos, açúcar e celulose por diferentes arrendatários. A área é composta atualmente de **87.934 m<sup>2</sup>**.

186. Conforme informações prestadas pela autoridade portuária, no Terminal, o abastecimento de água é feito pela concessionária local, a energia elétrica é fornecida pela Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL e os efluentes líquidos sanitários, após tratamento na ETE existente na área, são lançados em corpo d'água receptor (estuário), sendo dispensados pelo DAEE de outorga para lançamento. Para verificação do atendimento aos padrões de qualidade para o lançamento, são realizadas análises dos parâmetros contemplados pela Resolução CONAMA nº 430/2011 e pelo Art. 19 do Decreto Estadual nº 8.468/1976.

187. De acordo com os estudos de engenharia realizados, a atividade do Terminal **STS11** será de movimentação de granéis sólidos vegetais, com demolições, instalações e adequações estruturais e de equipamentos, de forma a viabilizar o incremento da capacidade de armazenamento e movimentação.

188. Na tabela a seguir é apresentada a documentação disponibilizada para a EPL, em novembro de 2020, quanto à situação atual do Terminal, incluindo a do licenciamento ambiental.

Documentação	Emissor	Objeto	Emissão	Validade
Licença de Operação Nº 1382/2017	IBAMA	<b>Licença de Operação:</b> Objeto: Regularização Ambiental do Porto Organizado de Santos compreendendo as instalações portuárias terrestres.	26/04/2017	26/04/2022
Licença de Operação nº 18002979	CETESB	<b>Licença de Operação - LO</b> , para Operadora portuária; serviços de, em nome da Cereal Sul Terminal Marítimo S/A.	17/08/2018	17/08/2022
Licença de Operação nº 18002854	CETESB	<b>Licença de Operação - LO</b> , para Armazéns gerais (emissão de warrant) em nome da Rodrimar S.A. Terminais Portuários e Armazéns Gerais.	07/12/2017	28/12/2021
Licença de Operação nº 18002986	CETESB	<b>Licença de Operação - LO</b> , para Armazéns gerais (emissão de warrant) em nome da Rodrimar S/A - Terminais Portuários e Armazéns Gerais.	30/08/2018	13/07/2021
Licença de Instalação nº 2484	CETESB	<b>Licença de Instalação - LI</b> , em nome da Fibria Terminal de Celulose de Santos SPE S/A.	10/03/2017	10/03/2023

Tabela 24 – Documentação avaliada referente à área **STS11**.

Fonte: EVTEA - EPL - 2021.

#### XX.1. Identificação de passivos ambientais

189. Um passivo ambiental deve ser reconhecido quando existe a obrigação por parte da arrendatária de incorrer em custos relativos à promoção de ações de recuperação, restauração, encerramento ou remoção. Após ter ciência do passivo, este deve ser declarado ao órgão para que possam ser realizadas as ações necessárias.

190. A avaliação dos potenciais passivos ambientais será resultado da análise documental e informações obtidas por meio de vistoria técnica na área de interesse, conforme apresentado no item 4 - Análise Documental e das Visitas Técnicas. Caso haja a confirmação documental que indique a existência ou possibilidade de um passivo ambiental na área, esta deverá constar descrita no Estudo, com a devida indicação da fonte.

191. Diante das informações coletadas e conforme cadastro da CETESB, a área de interesse pode ser classificada como: Área Potencialmente Contaminada (AP).

## XX.2. Prazo para identificação de passivos não conhecidos

192. Diante do cenário apresentado, estabeleceu-se um prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados da data de assunção à área, para que o futuro arrendatário identifique os Passivos Ambientais não conhecidos e existentes até a data de celebração do contrato de arrendamento. Esses deverão de responsabilidade do Poder Concedente para fins de eventual reequilíbrio contratual, sendo tal responsabilidade limitada às exigências do órgão ambiental em relação ao passivo não conhecido.

## XXI. DA OBTENÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA AMBIENTAL

193. 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 das áreas a serem arrendadas. 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.

194. Neste contexto, cabe destacar a Lei n. 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.”

195. 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; em seu CAPÍTULO II, Seção I, Art. 7º estabelece que:

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

196. Portanto, a referida Agência 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.

## XXII. DO ENVIO AO TCU DAS COMUNICAÇÕES DIRIGIDAS ÀS EMPRESAS

197. 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”.

## XXIII. CONCLUSÃO

198. Ante ao exposto, constata-se que a modelagem do terminal **STS11** foi concebida conforme um conjunto de diretrizes orientadas por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do setor portuário, com foco na atração de investimentos e melhorias nos portos e terminais portuários brasileiros.

199. Dessa forma, sugerimos ao Diretor do Departamento de Novas Outorgas e Políticas Regulatórias Portuárias (i) a aprovação dos estudos em questão, e para caso de acordo com as diretrizes expostas neste Ato Justificatório e com o EVTEA devidamente revisado, submeta-os à aprovação do Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, (ii) que em ato contínuo da aprovação dos estudos por parte do MINFRA, os mesmos sejam encaminhados à ANTAQ, para abertura de Consulta e Audiência Pública, (iii) que a Santos Port Authority - SPA seja oficiada quanto ao conteúdo deste Ato Justificatório em conjunto com o EVTEA (SEI nº 3801392).

200. À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

**DISNEY BARROCA NETO**

Coordenador-Geral Modelagens de Arrendamentos Portuários



Documento assinado eletronicamente por **Disney Barroca Neto, Coordenador - Geral de Modelagem de Arrendamentos Portuários**, em 05/03/2021, às 16:21, 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 **3801402** e o código CRC **0FC848F4**.



Referência: Processo nº 50000.005490/2021-41



SEI nº 3801402

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Leste - Bairro Zona Cívico-Administrativa  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone: 20298827 - [www.infraestrutura.gov.br](http://www.infraestrutura.gov.br)