

CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2021-SNPTA

RESPOSTAS ÀS CONTRIBUIÇÕES

Conforme consta no AVISO DE CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2021-SNPTA (SEI 3964262), a consulta pública foi realizada no período compreendido entre os dias 13/04/2021 e 12/05/2021, e a audiência pública virtual foi realizada em 05/05/2021.

O objetivo da realização da consulta e audiência públicas foi de obter contribuições com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão, garantindo a participação social, ampla e irrestrita, tendente à substituição da área no Porto de Santos atualmente ocupada pela Rishis para a área localizada entre o STS14 e o STS14A de metragem de 9.054 m².

Foram apresentadas duas contribuições (SEI 4347303; 4347308), ambas foram anexadas ao processo 50000.040582/2020-97, bem como as respostas a essas contribuições (SEI 4347572) que estarão disponíveis no site do Minfra e da SPA.

RESPOSTA À CONTRIBUIÇÃO DA BRACELL

Inicialmente a arrendatária alega que a decisão de promover a utilização da área entre os terminais STS 14 e STS 14A para a substituição do terminal da Rishis fere os princípios da licitação, isonomia e da impessoalidade, pois seria a eleição discricionária da proposta da Rishis em detrimento da proposta da Bracell.

Do ponto de vista técnico é importante esclarecer que a área residual entre os terminais STS 14 e STS 14A tem a metragem de 9.052 m², de acordo com informações da SPA, metragem esta que torna inviável a modelagem de um novo terminal de movimentação de celulose para fins de licitação.

Essa inviabilidade ocorre pois não haveria área suficiente para acomodação de um berço de atracação, acessos rodoviários e ferroviários além das estruturas de armazenagem e movimentação de celulose. Para efeito de comparação, os terminais STS 14 e 14A têm em média 44 mil m² cada um, com 500 metros lineares de largura, enquanto essa área entre os terminais teria apenas 90 metros lineares de largura.

Outro ponto importante é que os estudos de demanda que deram origem às modelagens dos terminais STS 14 e STS 14A consideraram o atendimento a toda demanda de celulose para os próximos anos, não havendo demanda mapeada nos instrumentos de planejamento portuário para a estruturação de um novo terminal de celulose no Porto de Santos.

Diante disso, a utilização dessa área residual entre os dois terminais fica regulada no âmbito da gestão dos contratos de arrendamentos existentes, atualmente orientada pela Portaria nº 530/2019 do Ministério da Infraestrutura, que permite entre outras hipóteses, a substituição ou a expansão de área arrendada, em ambos os casos sem a necessidade prévia de licitação, sendo o interesse público o elemento central a ser avaliado.

Também é importante esclarecer que a decisão de utilizar a área entre os terminais STS 14 e STS 14A para a promoção da substituição da Rishis é uma decisão técnica, cercada de objetividade e alinhada às diretrizes do Ministério da Infraestrutura, que irá fornecer diversas vantagens para a administração pública, como veremos a seguir.

Primeiro porque está em estreito alinhamento com o mais recente planejamento portuário, que identifica e soluciona problemas históricos de conflitos entre modais que trazem ineficiência e

diversos prejuízos às operações em Santos, especialmente na região conhecida como Paquetá, onde atualmente a Rishis possui um terminal arrendado.

A área do Paquetá foi tradicionalmente ocupada por diferentes arrendatários que movimentam grãos, açúcar, granel mineral e celulose. Esta subdivisão do Paquetá em pequenas áreas prejudica a produtividade e eficiência geral para movimentação de cargas, além de ocasionar diversos transtornos à cidade de Santos, em virtude do alto fluxo de caminhões na região e da baixa eficiência ferroviária.

Apenas com a retirada do terminal da Rishis do Paquetá haverá redução significativa do número de caminhões transitando pelas vias internas e adjacentes do Porto de Santos. Atualmente, a distância a ser percorrida para a expedição da carga da Rishis, desde seu terminal (Armazéns XIII e XVIII, na área do STS11) até o berço de atracação é de aproximadamente 8km e, para que ocorra essa expedição, há a necessidade do emprego de cerca de 35 caminhões.

Diante deste cenário, o novo PDZ de Santos prevê o reordenamento dos terminais do Paquetá, cujos contratos estão vencidos e a vencer, com destinação para a armazenagem e movimentação de granéis sólidos vegetais estruturados em um grande terminal, o STS 11. Nesse contexto está planejada a substituição da área da Rishis, que movimenta celulose, para a área residual entre os terminais STS 14 e STS 14A, aproveitando-se do fato da Eldorado, controladora da Rishis, ter se sagrado a vencedora do Terminal STS 14, o que possibilitará a integração entre a Rishis e o terminal STS 14 em um único projeto.

Além da consolidação do STS 11 como cluster para granéis sólidos, esta configuração viabiliza a ampliação e a remodelação do acesso ferroviário na região do Paquetá, o que não seria possível com a manutenção das áreas na configuração atual. Esta ação está alinhada às diretrizes do Ministério da Infraestrutura de promover aumento da participação do modal ferroviário na matriz de transportes de cargas brasileiras. Com a renovação antecipada do contrato ferroviário da Rumo Malha Paulista e com os novos investimentos na Ferrovia Norte-Sul que está chegando ao Porto de Santos, a expectativa é que a demanda por escoamento de granéis sólidos chegue a dobrar no Porto de Santos nos próximos anos. Além disso, a movimentação ferroviária, em geral, deve crescer em 41 milhões de toneladas nos próximos 20 anos apenas no Porto de Santos. Ou seja, o investimento em acessos ferroviários é essencial sanar os gargalos atuais e para evitar gargalos logísticos futuros.

Essa reorganização da região do Paquetá terá o condão de retirar milhares de caminhões que congestionam e poluem a cidade de Santos, além de oferecer um novo terminal de granéis sólidos com os mais altos parâmetros de eficiência, o que melhora a relação porto-cidade e aumenta a competitividade do porto que passará a contar com um novo hub exportador de granéis sólidos vegetais.

Já a região do Macuco, onde estão localizados os novos terminais STS 14 e STS 14A, também se beneficiará da reorganização do Porto de Santos e da ampliação de oferta ferroviária.

A região do Macuco já concentra as operações de celulose no Porto de Santos, com as operações realizadas pelas empresas Suzano S.A. e Celulose (STS07 – Terminal T32) e NST – Terminais e Logística S/A (STS59 – Terminal T31), além dos recém arrendamentos das áreas STS14 e STS14A às empresas Eldorado Brasil Celulose Logística Ltda. e Bracell Celulose Ltda., respectivamente.

De acordo com informações da SPA, no ofício SPA-DIPRE-GD/95.2021 (SEI [3889267](#)), a ocupação pela Rishis da área entre os terminais STS14 e STS14A está alinhado ao planejamento estratégico do Porto de Santos e, por conseguinte, contribuirá para aumentar os ganhos de sinergia e eficiência do setor de celulose. Como exemplo, citam-se as obras de melhorias de acesso terrestre que estão em curso na região do Macuco e que priorizam o modal ferroviário – utilizado, quase que

exclusivamente, na movimentação de celulose. A obras preveem o remanejamento do layout ferroviário atual, substituindo-o por 4 novas vias ferroviárias a serem construídas ao lado da Av. Mario Covas, no trecho entre o encontro do Canal 4 (na Bacia do Macuco) e a região do Gate 18 (na região da Ponta da Praia). Destaca-se, que a ocupação da área entre os terminais STS 14 e STS 14A para a promoção da substituição da Rishis não causará qualquer interferência no projeto ferroviário da região do Macuco.

O caráter objetivo da decisão de utilizar a área entre os terminais STS 14 e STS 14A para a promoção da substituição da Rishis também é comprovado pela existência de um Decreto do Presidente da República que qualifica o Terminal STS 11 no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, o Decreto nº 10.635, de 22 de fevereiro de 2021 (SEI 3930345), tornando-o um empreendimento de caráter estratégico e de prioridade nacional, conforme art. 5º da lei de criação do PPI, citado a seguir:

[LEI Nº 13.334, DE 13 DE SETEMBRO DE 2016.](#)

Art. 5º Os projetos qualificados no PPI serão tratados como empreendimentos de interesse estratégico e terão prioridade nacional perante todos os agentes públicos nas esferas administrativa e controladora da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, a modelagem e adoção de todas as providências para a efetivação da licitação do terminal STS 11 tornam-se prioritárias para o Ministério da Infraestrutura. Nesse pacote de providências está a necessidade de substituição da área da Rishis, que atualmente ocupa área que será incorporada ao terminal STS 11.

Outro aspecto que comprova o caráter objetivo da escolha de alocar o terminal da Rishis na área entre os terminais STS 14 e STS 14A é a vantajosidade para a administração pública do ponto de vista econômico.

Diferentemente do alegado pela Bracell, o Poder Concedente promoveu uma análise econômica com objetivo de avaliar se seria possível manter o terminal da Rishis em sua locação atual até o fim do seu contrato, e quais impactos essa decisão teria na modelagem do novo Terminal STS 11. Em outras palavras, a avaliação realizada buscou identificar e quantificar o nível de importância do processo de substituição da Rishis, em relação ao processo licitatório do novo Terminal de Granéis Vegetais de Santos/SP - STS11.

Tal análise consta na NOTA TÉCNICA Nº 46/2021/CGMP-SNPTA/DNOP/SNPTA (SEI [3986075](#)), e os resultados comprovam de forma enfática a necessidade da efetivação da substituição da Rishis para garantir a atratividade do Terminal STS 11.

A análise também demonstra a vantajosidade para a administração pública da promoção da substituição da Rishis, sob o aspecto econômico, considerando as receitas de arrendamento fixo e variável que a autoridade portuária receberá no novo arrendamento do terminal STS 11, na condição de utilização da área da Rishis desde o início do arrendamento, o que pressupõe a substituição de área da mesma. A seguir seguem alguns trechos da citada Nota técnica que apresenta os resultados das análises:

3.14 Verifica-se que na área atualmente ocupada pela Rishis passaria a ser utilizada para armazenagem de grãos vegetais, com a implantação de 3 (três) silos com capacidade estática de 30.600 T.

3.15 Destaque-se que o giro considerando para fins de estudo foi de 30,46, conforme descrito na 'Seção B - Estudos de Mercado'. Aplicando-se essa variável

à capacidade estática descrita no item anterior, chega-se à capacidade dinâmica de **932.076 T**.

3.16 Considerando Receita Média Unitária de R\$ 38,14, com metodologia de estabelecimento também descrita na 'Seção B - Estudo de Mercado', verifica-se que a área gera uma Receita Ordinária Bruta - ROB anual de **R\$ 35.549 Milhões**, ou **R\$ 284.3 Milhões**, quando se considera apenas os primeiros 8 (oito) anos de Contrato.

3.17 Verifica-se, então, que a utilização da área da Rishis conforme atualmente previsto no estudo, pode representar uma receita adicional ao futuro arrendatário de **R\$ 284.3 Milhões** em comparação ao cenário no qual ele só iniciaria a operação da área após o fim do Contrato atual da Rishis.

3.18 Verifica-se, assim, que a área em questão é representativa para a modelagem do **STS11**, de modo que sua utilização tardia, caso a área não inicie suas operações em 2025, significaria uma redução na atratividade deste Terminal.

3.19 Ainda se faz importante destacar o impacto da área da Rishis na equação financeira do **STS11** no que se refere ao nível remuneratório da Autoridade Portuária.

3.20 No formato proposto atualmente (i), o VPL do projeto é de **R\$ 892,1 Milhões**, o que resulta em uma outorga mensal de **R\$ 5.09 Milhões**, e uma outorga variável de **R\$ 6,82 /T**.

3.21 Caso a entrada em operação da área da Rishis na modelagem do **STS11** se desse apenas em 2032 (final do Contrato atual mais prazo pré-operacional) haveria uma queda de **R\$ 52.9 Milhões** no VPL do projeto, que passaria a ser de **R\$ 826.2 Milhões**, o que resultaria em uma outorga mensal de **R\$ 4.695 Milhões** e uma variável de **R\$ 6,57/T**, representando assim, sem atualização monetária, um decréscimo de receita para Autoridade Portuária de **R\$ 238,8 Milhões**.

Verifica-se, então, que a área atualmente ocupada pela Rishis é representativa para modelagem do STS11, de modo que, caso não seja possível sua utilização conforme atualmente previsto na modelagem, haveria um decréscimo na ROB do empreendimento de R\$ 284.3 Milhões, assim como uma redução de receitas para a Autoridade Portuária de R\$ 238,8 Milhões, totalizando um potencial impacto de receita total de **R\$ 523,1 Milhões, ou seja meio bilhão de reais**.

Esses números colocam em risco até mesmo a atratividade da modelagem da desestatização do Porto de Santos como um todo, uma vez que os recebíveis em questão passarão a ser parte da receita do futuro concessionário do Porto de Santos/SP.

Como podemos observar o estudo apontou significativas perdas de receita que ocorrerão na modelagem do Terminal STS 11, caso a área da Rishis seja mantida lá até o final de seu contrato de arrendamento.

Todos os dados utilizados para a realização desta avaliação econômica foram disponibilizados no âmbito da Consulta Pública ANTAQ nº 10/2021, que visou obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos relativos à realização de certame licitatório do terminal STS11

Outro ponto que merece ser refutado na contribuição diz respeito ao questionamento de não ter sido levado em consideração os custos que incorrerão para o reequilíbrio do contrato da Rishis, caso seja efetivada a substituição de área. A Bracell alega que o processo de substituição da área

da Rishis dará causa a um reequilíbrio milionário em desfavor da União. Percebe-se que a realização de reequilíbrio do contrato parece ser uma desvantagem na visão da Bracell.

Entretanto, toda proposta de alteração contratual que tenha impacto sobre o fluxo de caixa do empreendimento necessitará passar por análise de equilíbrio econômico-financeiro por parte da ANTAQ, independente do volume de investimentos, inclusive pleitos de substituição ou de expansão de área, conforme ditames da Portaria MINFRA nº530/2019:

Art. 36. A expansão ou redução de área ensejará a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 44. [...]

§ 5º A manifestação de que dispõe o inciso V poderá ser dada concomitantemente à aprovação do EVTEA pela Antaq.

Art. 61. Será obrigatória a análise de reequilíbrio econômico-financeiro a ser realizada pela Antaq no caso de alterações contratuais que tenham impacto sobre o fluxo de caixa do empreendimento.

Também temos que levar em consideração que o reequilíbrio em si não é uma desvantajosidade, conforme alega a Bracell, mas a verdade é que o reequilíbrio é uma via de mão dupla considerando que os investimentos realizados pela empresa proporcionam maiores volumes de movimentação de carga, o que gera ganhos econômicos para a autoridade portuária. Nessa linha ensina Egon Bockmann Moreira:

Assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato não significa tratar de vantagens do investidor (concessionário) em detrimento da Administração ou dos usuários, mas em imediato benefício do projeto concessionário. Há, assim, que se reconhecer o econômico-financeiro dos contratos enquanto garantia do interesse público, na medida em que não se restringe a proteger o investidor, mas o projeto concessionário em si e o feixe de relações que dele deriva. (MOREIRA, Egon Bockmann; GUZELA, Rafaella Peçanha. Contratos administrativos de longo prazo, equilíbrio econômico-financeiro e Taxa Interna de Retorno (TIR). In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2016)

Outro ponto a ser considerado é que um dos principais pilares estratégicos de atuação do Ministério da Infraestrutura é justamente a atração de investimentos privados para a redução dos custos logísticos do País. Não é por acaso que todas as licitações de arrendamentos portuários partem de uma outorga mínima de R\$ 1,0 real, onde claramente se privilegia a atração de investimentos privados em detrimento da arrecadação de receitas nos arrendamentos portuários. Destaca-se um trecho do Caderno Estratégico do Ministério da Infraestrutura que cita a importância dos investimentos privados para redução dos custos logísticos do País:

“Um grande programa de atração de investimentos privados é imperativo para reverter o quadro de baixo investimento em relação ao PIB, decorrente do cenário fiscal restritivo. As concessões e parcerias são fundamentais para viabilizar os empreendimentos que levarão à redução dos custos logísticos, entrave que leva o país a amargar a 9ª posição da América Latina no indicador de Infraestrutura de Transportes do Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial”.

Em relação à necessidade de análise econômica da proposta da Rishis é importante esclarecer que o processo de substituição de área segue um rito estabelecido na Portaria MINFRA nº 530/2019, vejamos:

- I) primeiramente o arrendatário precisará comprovar os ganhos operacionais à atividade portuária ou se houve empecilho superveniente ao uso da sua área original (art. 39);
- II) a área de interesse precisa respeitar o PDZ do porto e preservar a finalidade do arrendamento (art. 45);
- III) Caso estejam presentes esses requisitos, a SNPTA precisará realizar consulta e audiência públicas para colher subsídios para sua decisão (arts. 41 e 44);
- IV) após a realização de consulta e audiência públicas as contribuições são analisadas pela SNPTA para a tomada de decisão **em caráter preliminar**; (arts. 41 e 42); **(grifo nosso)**
- V) se aprovado o pleito, **em caráter preliminar**, o processo é encaminhado à Antaq, que precisará avaliar os possíveis impactos concorrenciais gerados pela substituição de área no mercado relevante do porto organizado, além da análise de equilíbrio econômico-financeiro; (art. 42 e art. 61); e **(grifo nosso)**
- VI) todo o processo precisará ser submetido ao controle prévio do Tribunal de Contas da União - TCU antes da celebração do termo aditivo (§2º do art. 45).

Dessa forma, percebe-se que em sua contribuição a Bracell fez certa confusão em relação às fases necessárias para a aprovação do pleito, visto que a contribuição se inicia da seguinte forma (padrão que se repete ao longo de toda a contribuição):

O pleito da Rishis foi preliminarmente aprovado pela Coordenadoria-Geral de Gestão de Contratos em Portos Delegados da SNPTA, por meio da Nota Técnica nº 33/2021/CGPD/DGCO/SNPTA. (grifo nosso)

No atual estágio, o processo que trata da substituição da área da pretendida pela Rishis ainda não foi submetido à aprovação preliminar, a NOTA TÉCNICA Nº 33/2021/CGPD/DGCO/SNPTA apenas concluiu que estavam presentes os requisitos que autorizam a substituição de área, motivo pelo qual entendeu-se que os autos estavam aptos para serem submetidos à realização de consulta e audiência públicas, visando colher subsídios que auxiliem a tomada de decisão, em caráter preliminar, sobre o mérito. Ou seja, o mérito propriamente dito ainda não foi alvo de decisão.

Outro ponto a se observar sobre o citado trecho do início da contribuição versa sobre competências. Ora, a autoridade competente para aprovar o pleito de substituição de área é o Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, autoridade diferente da que afirmou a Bracell ter aprovado o pedido da Rishis, visto que a Coordenação Geral de Gestão de Contratos em Portos Delegados não detém tal prerrogativa. Veja-se:

Portaria MINFRA nº 530/2019

Art. 59. Fica atribuída ao Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários a competência para aprovar, em caráter preliminar, os pleitos de alteração de contratos de arrendamento portuário.

Além disso, o instrumento hábil para eventual aprovação preliminar é o Despacho Decisório, e não uma nota técnica, que, por sua vez, serve de subsídio para o tomador de decisão, sem, contudo, vinculá-lo.

Esclarece-se que na atual fase processual, o mérito ainda será decidido pela autoridade competente, que tomará a decisão levando em conta o interesse público e às vantagens da medida.

Caso haja aprovação preliminar do pleito, o processo será encaminhado à ANTAQ, para realização das análises de cunho econômico-financeira da proposta e de possíveis impactos concorrenciais gerados pela substituição.

Por fim, o processo retornará ao Ministério da Infraestrutura para confecção de Termo Aditivo, caso fique comprovado os requisitos de oportunidade e conveniência e as vantagens vislumbradas nas etapas precedentes.

Porém, a celebração de Termo Aditivo está condicionada à prévia apreciação da íntegra dos autos pelo TCU.

Em relação à alegação apresentada pela Bracell que a utilização da área entre os terminais STS 14 e STS 14-A pela Rishis traria impactos aos seus sistemas de recepção rodoviária e ferroviária, não concordamos com tal alegação, pois a modelagem dos terminais STS 14 e STS 14-A foi concebida para que ambos os terminais operassem com pleno atendimento aos parâmetros de eficiência sem a dependência da área externa em questão.

Inclusive, estão sendo realizadas ampliações na malha ferroviária para melhor atender esses terminais, cujo previsão de recebimento de carga será integralmente pelo modal ferroviário, utilizando-se do modal rodoviário apenas para situações de emergência ou contingências.

Nesse ponto é importante esclarecer que a imagem a seguir demonstra que a implantação do terminal da Rishis não causará qualquer impacto no acesso ferroviário do terminal STS 14A.



Figura 1: localização Terminal da Rishis entre os Terminais STS 14 e STS 14A

Podemos perceber na imagem acima que o projeto de implantação da Rishis na área entre os terminais STS 14 e STS 14A (área azul) passou por readequação no posicionamento do terminal justamente para não causar qualquer interferência na recepção ferroviária do terminal STS 14.

Em relação ao posicionamento do *gate* rodoviário que a Bracell pretende implantar na face do terminal em frente ao STS 14A, temos a informar que a modelagem para fins de licitação elaborada pelo MINFRA não é vinculativa e os próprios estudos deixam claro que cada arrendatário terá

discricionariedade para estabelecer as soluções de engenharia de seu terminal, devendo apenas atender aos parâmetros de eficiência definidos em contrato.

Dito isto, caberá a Bracell estabelecer o melhor posicionamento para seu *gate*, que poderá ser implantado na face oposta ao terminal STS 14 ou até mesmo poderá ser aproveitado o *gate* 17 existente, acessando seu terminal pela faixa pública do cais. É importante avaliar juntamente com a SPA o melhor posicionamento do *gate* considerando os projetos de melhoria da infraestrutura que estão previstos para a região, e se necessário for, a arrendatária poderá efetuar a revisão do PBI junto à SNPTA.

Por fim, cabe ressaltar que é uma prerrogativa da arrendatária Bracell pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro de seu contrato de arrendamento caso entenda que teve alguma cláusula da matriz de risco rompida. A Portaria MINFRA nº 530/2019 oferece aos arrendatários essa autonomia, e delega à ANTAQ competência para avaliar esse tipo de pleito.

Diante do exposto, entende-se que foi apresentado posicionamento refutando todas as alegações apresentadas pela Bracell, enfatizando a inviabilidade de se licitar a área entre os terminais STS 14 e STS 14-A, comprovando que a escolha dessa área para o processo de substituição da Rishis foi fundamentada em elementos técnicos e econômicos que comprovam que não houve subjetividade na escolha, mas sim uma decisão de caráter estratégico em nível governamental, baseada em planejamento portuário, em ganhos de eficiência, em ganhos de receita e em ganhos para o meio ambiente e para a mobilidade urbana no município de Santos.

Enfim entende-se que a vantajosidade para a administração pública está devidamente comprovada sob diversos aspectos apresentados.

RESPOSTA À CONTRIBUIÇÕES RISHS

Esta SNPTA está de acordo com as alegações desta contribuição, entende-se que a substituição pretendida propiciará ganhos operacionais significativos, incremento na receita da SPA, maior eficiência na utilização das estruturas portuárias, cessará as atuais perdas e ineficiências decorrentes dos fatores supervenientes, e liberará a área atualmente ocupada pela Rishis para que haja nova licitação.

Dessa forma, entende-se que a vantajosidade para a administração pública está devidamente comprovada sob diversos aspectos.