



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE CONTRATOS DE ARRENDAMENTO E CONCESSÃO

MINUTA

MINUTA DE RESPOSTAS ÀS CONTRIBUIÇÕES COLHIDAS NA CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICAS Nº 01/2022-SNPTA

1. Conforme consta no AVISO DE CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2022-SNPTA (SEI 5156236), a consulta pública foi realizada no período compreendido entre os dias 01/02/2022 e 18/03/2022, e a audiência pública virtual foi realizada em 21/02/2022.
2. O objetivo da realização da consulta e audiência pública foi obter contribuições com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão, garantindo a participação social, ampla e irrestrita, tendente à substituição parcial da área no Porto de Santos, atualmente ocupada pela Fibria Terminal de Celulose de Santos SPE S/A – “Área 2” do Contrato de Arrendamento nº 02/2016, de aproximadamente 12.100 m² – pela área do “Armazém T31” de metragem de aproximadamente 15.000 m².
3. Foram apresentadas três contribuições (SEI 5366061), duas delas oriundas da GEARBULK (GB Terminals) e a terceira oriunda do Advogado **DENIS CAMARGO PASSEROTTI**. Todas as contribuições foram anexadas ao processo 50000.061305/2019-84, bem como as respostas a essas contribuições, que também serão disponibilizadas na Plataforma “Participa + Brasil”, e nos sites do Minfra e da SPA.
4. Na sequência serão apresentados os principais questionamentos e as respostas às citadas contribuições.

CONTRIBUIÇÃO DE DENIS CAMARGO PASSEROTTI – ADVOGADO - CP-157899

PONTOS A SEREM RESPONDIDOS:

- I - Ausência de publicização da proposta de substituição de área do Poder Concedente;
- II - Ausência de manifestação sobre impactos concorrenciais;
- III - Existência de mais de um interessado determina dever de licitar;
- IV - Substituição não é a alternativa economicamente mais vantajosa;
- V - Substituição gera concentração indevida de mercado no grupo Suzano de quase 60% do *market share*;
- VI - Erro material grave na metragem das áreas.

1. AUSÊNCIA DE PUBLICIZAÇÃO DA PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO DE ÁREA DO PODER CONCEDENTE (NÃO ACATADA)

- 1.1. O advogado apresenta, em sua fundamentação acerca do “descumprimento dos requisitos exigidos pelo Decreto 8.033/2013” poucos elementos que conduzam à conclusão de que a Consulta e Audiência Públicas nº 01/2022-SNPTA estejam eivadas de algum vício.

1.2. Isso porque mencionada consulta e audiência foram regularmente publicizadas através do Diário Oficial da União, cuja publicação se deu em 1º de fevereiro de 2022 (SEI 5156236). Ainda, vale citar que o período da Consulta Pública, originalmente fixado de 1º/02/2022 a 07/03/2022, foi estendido em mais de 10 (dez) dias – para o período de 1º/02/2022 até 18/03/2022 –, justamente para propiciar a mais ampla participação de interessados.

1.3. Ademais, foi dada ampla e irrestrita divulgação aos documentos subsidiários à manifestação e contribuição dos interessados, através do sítio eletrônico do Ministério da Infraestrutura (<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporteaquaviario/snpta/consulta-e-audiencia-publica-no-01-2022>), da Santos Port Authority – SPA (<http://www.portodesantos.com.br/informacao/participacao-social/audiencias-ou-consultaspublicas/audiencia-e-consulta-publica-01-2022-da-snpta-sobre-substituicao-de-area-no-porto-desantos/>) e da Plataforma “Participa+Brasil” (<https://www.gov.br/participamaibrasil/consulta-publica-no-01-2022-snpta>).

1.4. Importante destacar que a “Participa+Brasil” é uma plataforma digital criada pelo Governo Federal com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas, pesquisas e promoção de boas práticas. É, portanto, instrumento oficial de materialização da garantia à participação social e do princípio da publicidade, no âmbito da Administração Pública Federal.

1.5. Pontue-se que este Ministério, ao revés do alegado pelo advogado não “pinçou” manifestações simples para subsidiar a consulta e audiência públicas em estudo. Os documentos disponibilizados são manifestações técnicas elaboradas pelo Departamento de Gestão de Contratos de Arrendamento e Concessão da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários – DGCO/SNPTA, após acurado estudo dos documentos acostados ao Processo SEI MInfra nº 50000.061305/2019-84, os quais compreendem manifestações da interessada Fibria Terminal de Celulose de Santos SPE S/A e da Autoridade Portuária competente.

1.6. Nesse sentido, não se sustenta o argumento de que os documentos colocados à disposição dos interessados, via consulta pública, não possuem respaldo técnico e impossibilitam a participação popular.

1.7. Não obstante a demonstração de que os documentos técnicos que subsidiam a consulta pública são absolutamente hígidos e pertinentes aos fins que se destinam, cumpre salientar que o Processo Administrativo que trata do pleito de substituição de área da empresa Fibria contém documentos resguardados pelo sigilo empresarial, razão pela qual este Ministério não pode dar acesso ao público de tudo o que ali foi juntado.

2. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO SOBRE IMPACTOS CONCORRENCIAIS (NÃO ACATADA)

2.1. Conforme já explanado por este corpo técnico, quando da Nota Técnica nº 118/2021/CGPD/DGCO/SNPTA (SEI nº 5033646) no processo nº 50000.061305/2019-84, o procedimento de substituição de área ocorre em quatro etapas, encontrando-se a primeira em andamento, consubstanciada pela abertura da Consulta e Audiência pública visando colher subsídios que auxiliem a tomada de decisão acerca do mérito do pleito da arrendatária FIBRIA, nos termos do art. 41 da Portaria 530/2019-MInfra que tem a seguinte redação:

Art. 41. Presentes os requisitos que autorizam a substituição de área, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários realizará consulta pública para colher subsídios para sua decisão final.

2.2. Dessa forma, percebe-se que o advogado fez certa confusão em relação às fases necessárias para a aprovação do pleito.

2.3. Após a finalização desta etapa, todas as contribuições serão analisadas individualmente e subsidiarão a segunda etapa que consiste na aprovação preliminar do pleito, no âmbito do Poder Concedente, onde serão verificados os requisitos de admissibilidade, enquadramento ao normativo, vantajosidade e compatibilidade com o planejamento portuário, nos termos dos artigos 57 a 60 da Portaria 530/2019-MInfra.

2.4. A terceira fase do procedimento ocorre no âmbito da ANTAQ, e se refere inicialmente à análise de **impactos concorrenciais** da alteração proposta. Na sequência, o processo passa por uma análise quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2.5. Se a alteração contratual proposta gerar efeitos substanciais no fluxo de caixa do empreendimento será necessário realizar o reequilíbrio do contrato, para tanto, a ANTAQ abre prazo para que a interessada apresente um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA. O referido estudo é analisado com base em um normativo da Agência Reguladora.

2.6. Nesta etapa serão verificados os impactos econômicos e financeiros da substituição proposta e obviamente serão levados em consideração todos os aspectos temporais, físicos e operacionais entre as áreas envolvidas na substituição, de forma a se obter, por meio do processo de reequilíbrio econômico-financeiro, a justa equivalência entre as áreas, conforme determina o regramento.

2.7. Esse é um aspecto abordado pela empresa recorrente que alega que a substituição está sendo realizada sem os devidos estudos econômicos e sem levar em consideração as vantagens da característica da área do armazém T31, que está na beira do cais, e conta com infraestrutura instalada.

2.8. Uma vez aprovado o EVTEA, a ANTAQ apresenta ao Minfra os novos números e parâmetros que estabelecem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso seja efetivada a substituição.

2.9. A quarta fase, é a assinatura do Termo Aditivo. Recebido o processo vindo da ANTAQ, o Minfra elabora uma minuta de aditivo contratual, que incorpora a alteração proposta, bem como os números e parâmetros calculados pela ANTAQ.

2.10. A referida minuta de aditivo é então encaminhada para a Consultoria Jurídica do Minfra, que opina a respeito da legalidade da minuta e da forma e procedimentos adotados até aquele momento. Havendo a aprovação da setorial jurídica, o processo será submetido para análise do Tribunal de Contas da União.

2.11. Após avaliação da Corte de Contas, o Minfra convoca os intervenientes e a arrendatária para a assinatura do aditivo, só então a alteração passa a vigor.

2.12. Dessa forma, podemos verificar que a abertura do procedimento de consulta e audiência pública trata-se apenas da primeira de quatro etapas no fluxo de aprovação da proposta de substituição de área, na qual sequer está presente a manifestação de mérito por parte deste Poder Concedente, apenas sendo verificada a existência dos requisitos iniciais para apreciação do pleito.

2.13. Assim, esta SNPTA vem seguindo fielmente o fluxo normal do procedimento previsto na Portaria nº 530/2019Minfra, não havendo que se falar em quaisquer irregularidades por parte dos gestores desta pasta, os quais demonstraram íntegra atuação durante todo o processo até aqui.

3. EXISTÊNCIA DE MAIS DE UM INTERESSADO DETERMINA DEVER DE LICITAR (NÃO ACATADA)

3.1. Em relação aos argumentos da recorrente demandando a realização de licitação para escolha da proposta que melhor atenda ao interesse público para utilização da área do armazém T31, tecemos os seguintes comentários.

3.2. Recorda-se que a Lei nº 12.815, de 2013, em seu art. 3º, estabeleceu diretrizes que devem ser seguidas na exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país, vejamos:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades

prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020);

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020);

VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

3.3. Observa-se que entre as diretrizes estabelecidas estão a expansão e a otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias. Na mesma linha, o art. 16, inciso I da Lei nº 12.813, de 2013 estabeleceu como competência do Poder Concedente a elaboração do planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada.

3.4. Ao possibilitar a extensão de área e a substituição de áreas dentro do porto organizado, o Decreto nº 8.033, de 2013, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.048, de 2017, objetivou justamente conferir ao poder público margem de discricionariedade na avaliação da destinação das áreas portuárias, obviamente mediante justificativa embasada em elementos técnicos idôneos capazes de demonstrar o melhor aproveitamento das áreas portuárias, visando promover o desenvolvimento econômico do país. Destarte, a autorização de não realização de licitação em algumas hipóteses foi conferida pelo próprio legislador, sendo tais normas ratificadas pelo Tribunal de Contas da União quando da análise acerca da legalidade do Decreto nº 9.048, de 2017, por meio do Acórdão nº 1.446/2018 – Plenário.

3.5. Desse modo, não há que se falar em ofensa ao princípio licitatório, pois havendo essa permissão legal e, com base nas informações e documentos expostos, diante das evidências da compatibilidade e a coerência do pedido com as políticas públicas definidas para o setor portuário, bem como a adequação da via eleita para a finalidade proposta, este Poder Concedente, exercendo sua faculdade legal, dentro da discricionariedade que lhe é conferida, e efetuando uma análise preliminar de admissibilidade dos requisitos objetivos de procedibilidade do pleito, concluiu por aprovar a abertura de consulta pública visando colher subsídios que auxiliem a tomada de decisão acerca do mérito do pleito da arrendatária FIBRIA.

3.6. Por essa razão que o interesse na ocupação da área do armazém T31 por outras empresas não impõe necessariamente ao Poder Concedente à obrigatoriedade pela realização de um processo licitatório.

3.7. Portanto, na análise que subsidiará a decisão final sobre o pleito que resultará nos atos de substituição e expansão contratual, o quesito vantajosidade será preponderante.

3.8. No presente caso, a vantajosidade pela medida proposta se revela por diversos aspectos, os quais serão detalhados na sequência e incluem os ganhos de eficiência operacional ao porto e ao terminal, o alinhamento com o planejamento portuário ao viabilizar os novos ramais ferroviários na região do macuco, a solução do passivo contratual do Poder Concedente com a Fíbria pela não disponibilização de área prevista em contrato, o atendimento à volume significativo de carga já mapeada na hinterlândia do Porto.

4. SUBSTITUIÇÃO NÃO É A ALTERNATIVA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA (NÃO ACATADA)

4.1. No presente caso, a vantajosidade pela medida proposta se revela por diversos aspectos, e incluem os ganhos de eficiência operacional ao porto e ao terminal, o alinhamento com o planejamento portuário ao viabilizar os novos ramais ferroviários na região do macuco, a solução do passivo contratual do Poder Concedente com a Fíbria pela não disponibilização de área prevista em contrato, o atendimento à volume significativo de carga já mapeada na hinterlândia do Porto.

4.2. Inicialmente destacamos que a proposta em tela equaciona uma inadimplência do poder público para com a arrendatária, uma vez que a Fíbria não recebeu a área 2 do Contrato de Arrendamento 02/2016, conforme previsto em contrato, o que gera um passivo contratual para a união.

4.3. A entrega desta área 2 deveria ter ocorrido ainda em 2019, fato que ao não se concretizar representa um déficit com a empresa que vai se ampliando com o passar do tempo, por esta razão que uma solução deve ser encaminhada o mais rápido possível para equacionar essa conta na esfera administrativa, com uma solução que atenda a empresa, ao Porto e ao Poder Concedente.

4.4. A proposta de substituição adicionada à expansão da área do Terminal T32 passando a incorporar o Terminal T31 com novos investimentos naturalmente irá promover o reequilíbrio do contrato, após os cálculos a serem efetuados pela ANTAQ, colocando um fim no passivo da união com a arrendatária, além de oferecer segurança jurídica ao arrendatário para execução de seu plano de investimentos.

4.5. Para falar sobre os ganhos operacionais advindos da medida proposta, trazemos a manifestação da SPA, que por meio do Ofício SPA-DIPRE-GD/222.2021 atestou que a proposta de integração entre os terminais T31 e T32 contribui para proporcionar melhorias operacionais para o setor e para o Porto de Santos, bem como a sua aderência ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ), vejamos trecho da manifestação da SPA nesse sentido:

“Em síntese, a Arrendatária propõe a substituição da Área 2, prevista no Contrato de Arrendamento 02/2016, pela área arrendada à NST Terminais e Logística S.A. no âmbito do Contrato PRES/019.98, com vigência até 06.05.2028, além da área destinada ao Gate 15.

No entender desta Autoridade Portuária a proposta em exame está alinhada com as diretrizes do planejamento portuário disposto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, na medida em que consolida o cluster de celulose na região do Macuco.

Como é de conhecimento dessa Secretaria, na região do Macuco, além das operações de celulose realizadas pela própria Fibria, no T32, em um curto espaço de tempo, terão início as operações das empresas Eldorado Brasil Celulose Logística Ltda. e Bracell Celulose Ltda., nos terminais STS14 e STS14A, respectivamente.

E as operações de três grandes terminais de celulose no cluster na região do Macuco revertem-se em melhoria da logística de movimentação do mercado de celulose, na medida em que propiciam o aumento do volume de cargas movimentadas na ferrovia, em benefício do Porto de Santos como um todo.

Assim, a substituição de área nos moldes propostos está alinhada ao planejamento estratégico do Porto de Santos, sempre buscando o atendimento da carga de toda a região de influência do Porto.”

4.6. Na continuidade a SPA apresenta os ganhos operacionais que a proposta oferece, tanto para o Porto como para a movimentação do Terminal em si. Para o Porto porque viabilizará a expansão da ferrovia interna do Porto de Santos, onde estaria originalmente localizada a Área 2 do contrato da Fibria.

4.7. A obras de expansão preveem o remanejamento do layout ferroviário atual, substituindo-o por 7 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), sendo 4 dedicadas a operação de graneis vegetais e 3 dedicadas a operação de celulose, de toda sorte que as composições ferroviárias que transportam celulose, ao chegarem à região do Porto de Santos, poderão ser direcionadas imediatamente ao Terminal ou poderão ser posicionadas em pátio externo para espera, o que se reverte em melhoria de eficiência para toda a operação ferroviária do Porto.

4.8. Essas obras são fundamentais para garantir o pleno atendimento do sistema ferroviário do Porto de Santos, que verá dobrar o volume de carga a ser movimentada pelo modal ferroviário nos próximos anos, em virtude dos vultosos investimentos que estão em andamento nas linhas férreas que chegam ao complexo portuário santista, com destaque para os investimentos na concessão da Malha Paulista, na concessão da MRS e na Ferrovia Norte Sul.

4.9. Além de possibilitar melhor retorno econômico à operação portuária, outros ganhos decorrentes da substituição e da expansão compreendem a redução do tráfego de caminhões na região, uma vez que a operação dos terminais será totalmente pelo modal ferroviário, que tem como reflexo a diminuição da poluição, melhorando a relação porto-cidade.

4.10. Já no âmbito do Terminal, a SPA informou que as simulações realizadas pela Portofer à época dos leilões dos terminais STS14 e STS14A indicaram redução de tempo de ciclo (e fila de entrada das composições) e, conseqüentemente, o aumento da capacidade de atendimento ferroviário na região

do Macuco com a operação integrada dos Terminais 32 e 31, vejamos trecho da argumentação apresentada nesse sentido:

“Ao fazer o atendimento integrado (identificado como “Misto” na Figura 2) é possível reduzir o tempo de giro em aproximadamente 5h30 para encostes de 16 vagões e 4h30 para encostes de 24 vagões, segundo as simulações realizadas pela Portofer. Ressalta-se que sem a operação integrada não é possível fazer encostes superiores a 16 vagões no T31, o que reduziria, portanto, a capacidade do sistema ferroviário.

*A possibilidade de encostes de 24 vagões em operação integrada (“Misto”) resultaria em acréscimo de capacidade de, no mínimo, 2,9 M ton/ano $[(1.090 - 846 = 244) * 12]$ quando se compara os cenários de encostes de 16 e 24 vagões. Ressalta-se ainda, que a operação adensada resultará na possibilidade de encoste maiores no novo T32, com impacto positivo na capacidade ferroviária. As obras ferroviárias na região do Macuco ofertarão 3 linhas para o cluster de celulose, ou seja, com o adensamento, seria possível alocar quase que exclusivamente uma linha por terminal. Dessa forma, também, sob esse aspecto a SPA manifesta-se favoravelmente ao pleito de substituição de áreas em exame.”*

4.11. Como podemos observar, os dados de análise da SPA indicam que a operação integrada entre os terminais T31 e T32 viabilizam um acréscimo operacional de 2,9 Milhões de toneladas por ano, especialmente por possibilitar o encoste de 24 vagões, o que seria impossível com as operações segregadas em terminais distintos, pois o T31 não comporta uma composição com 24 vagões, estando limitado a 16 vagões.

4.12. Em relação ao tempo de giro das composições o ganho operacional com a operações integrada entre T31 e T32 também é significativo, variando entre 4h30 e 5h30 a depender do tamanho da composição, de acordo com os dados da SPA.

4.13. Esses dados demonstram que a estruturação do cluster de celulose no Porto de Santos com 3 grandes Terminais (STS 14, STS 14A e o T32 integrado ao T31) oferece maior produtividade e eficiência operacional, quando comparado à situação atual com o T31 e o T32 segregados em 2 terminais de pequeno porte.

4.14. Essa constatação muito se deve ao arranjo ferroviário com 3 ramais dedicados à celulose, o que na prática funcionará como um ramal dedicado a cada terminal, algo que propicia significativo ganho operacional, uma vez que esse arranjo garante a independência de operação e recepção ferroviária entre os terminais, pois será possível alocar o trem-tipo por completo nas instalações das arrendatárias, sem a necessidade de manobras e desmembramentos concomitante à operação de descarregamento, dirimindo, inclusive, interferências operacionais entre terminais nas malhas externas.

4.15. Outro ponto importante que o Poder Concedente leva em consideração para a gestão dos Portos públicos é o atendimento à carga na hinterlândia do Porto. Esse é a finalidade precípua de um porto, atender à carga.

4.16. No presente caso, a proposta de junção operacional dos Terminais T31 e T32 será fundamental para atender uma carga de celulose que já está garantida, uma vez que os investimentos da Suzano na nova planta industrial no município de Ribas do Rio Pardo (MS) estão em andamento. Essa planta terá capacidade de produção de 2,3 milhões de toneladas/ano, com início das operações previsto para 2024, cabendo ao Porto de Santos agilizar uma solução logística para essa carga, antes que o Grupo Suzano adote outra solução logística, o que implicaria em forte perda de receitas para o Porto de Santos. Vejamos trecho da manifestação da SPA sobre essa questão de demanda:

“A produção de celulose das fábricas da Suzano localizadas no município de Três Lagoas (MS), é da ordem de 3,8 milhões de toneladas/ano. A nova fábrica anunciada pela empresa, a ser implantada no município de Ribas do Rio Pardo (MS), terá capacidade de produção de 2,3 milhões de toneladas/ano, com início das operações previsto para 2024.

Desta forma, a expectativa é que as fábricas da Suzano, localizadas no Mato Grosso do Sul produzam cerca de 6 milhões de toneladas de celulose por ano. Atualmente, a Suzano possui capacidade para movimentar 3 milhões de toneladas de celulose na DPW e 1,6 milhão de toneladas no Terminal 32, conforme previsto no contrato de arrendamento. Assim restará a capacidade 1,4 milhão de toneladas para atendimento à Suzano”

4.17. Como podemos perceber, a Suzano necessita de uma solução para o escoamento de aproximadamente 1,4 milhão de toneladas que serão produzidas a partir de 2024, e se o Poder Concedente e o Porto de Santos não utilizarem os instrumentos de gestão para o atendimento desta carga, perderá um importante cliente que movimenta uma carga limpa, 100% pelo modal ferroviário e com altíssima eficiência, ou seja do ponto de vista de estratégia comercial será um péssimo negócio para o Porto.

4.18. Ademais, devemos ter em mente que a realização de um procedimento licitatório envolve um alto custo processual à administração pública, dentro de um processo que leva no mínimo 2 anos, demandando a atuação de diversos órgãos e agentes públicos e com reais possibilidades de insucesso, vejamos o exemplo do Terminal STS 08 no Porto de Santos, que era cercado de expectativas e teve seu leilão deserto.

4.19. Por fim, não podemos falar em renúncia de receitas oriundas da outorga de eventual leilão por parte da união, com a decisão de expandir o terminal T32 ao invés de promover uma nova licitação para o T31, pois além do risco de leilão deserto, devemos destacar o fato dos leilões portuários partirem de uma outorga mínima de R\$ 1,0 (um real). Essa modelagem deixa claro o foco da política do MINFRA em promover modernização e ganho de eficiência nos portos, em detrimento de uma política meramente arrecadatória. Lembramos que o Porto não é um fim em si mesmo, sua função principal é o atendimento da carga de forma eficiência e econômica, o que se reflete em redução do custo da cadeia logística.

4.20. Em relação à necessidade de análise econômica da proposta da FIBRIA 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).

4.21. Dessa forma, percebe-se que o Advogado fez certa confusão em relação às fases necessárias para a aprovação do pleito. No atual estágio, o processo que trata da substituição da área da pretendida pela FIBRIA ainda não foi submetido à aprovação preliminar, a NOTA TÉCNICA Nº 118/2021/CGPD/DGCO/SNPTA apenas concluiu que estavam presentes os requisitos de admissibilidade do pleito, 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.

4.22. Diante de todo o exposto, esta coordenação reafirma a vantajosidade do projeto proposto ante a licitação da área do Terminal T31. Essa vantajosidade se revela em diversos aspectos que foram abordados nesta manifestação, que incluem o alinhamento com o planejamento do porto, o enquadramento da proposta nos normativos existentes, os ganhos de eficiência e produtividade e o atendimento à demanda de celulose que chegará gradativamente a partir de 2024.

5. SUBSTITUIÇÃO GERA CONCENTRAÇÃO INDEVIDA DE MERCADO NO GRUPO SUZANO DE QUASE 60% DO MARKET SHARE (NÃO ACATADA)

5.1. Conforme já respondido no item 2 do presente documento, a análise de impacto concorrencial da substituição de área proposta será efetuada pela ANTAQ, nos termos da Portaria MINFRA 530/2019, após aprovação preliminar no âmbito desta SNPTA.

5.2. Entretanto, devemos rememorar que a questão do marketshare foi amplamente debatida no processo de licitação dos terminais STS 14 e STS 14A, quando foi estabelecido pelo Poder Público uma limitação de 40% de marketshare para participar dos leilões, o que impediu a participação do grupo Suzano nos certames.

5.3. Na ocasião, tínhamos como único arrendatário com contrato de longo prazo especializado em celulose a Fíbria/Suzano (STS 07). Já era de conhecimento que o contrato da NST chegaria ao fim em 2028 e não seria passível de prorrogação, e também tínhamos conhecimento do acordo da Suzano com a DP World de compartilhamento de área para movimentação de celulose.

5.4. Com esse cenário posto, a diretriz principal para evitar abuso de poder econômico era a promoção da autorregulação de mercado, por meio da inserção de novos players no mercado de celulose, para fazer concorrência ao grupo Suzano/Fíbria.

5.5. No entendimento defendido por esse poder concedente junto ao TCU para evitar a concentração de mercado ao menor custo regulatório deveríamos assegurar a competitividade entre atores, por isso os editais traziam uma série de regras para garantir a entrada de 2 novos players, que juntamente com a Suzano formariam o novo cluster de celulose para o Porto de Santos.

5.6. Essa estratégia foi aprovada pelo TCU conforme se extrai do Despacho do Ministro Bruno Dantas no âmbito do TC 026.601/2020-6, e se mostrou exitosa ao final dos citados leilões que selecionaram 2 novas empresas para atuarem nas áreas STS 14 e STS 14A. Vejamos trecho do Despacho citado:

“16. Discorre ainda o Minfra sobre os critérios adotados para mensurar a situação do mercado em termos de participações, horizonte temporal e capacidades. Ao fim, defende que a referida cláusula busca assegurar que haja competição efetiva entre as instalações portuárias do Porto de Santos. Do contrário, poderia ser necessária intervenção mais direta do regulador sobre o mercado por meio da fixação de tetos-tarifários, o que implicaria uma série de custos e riscos. Em sua visão, o objetivo da licitação é selecionar dois novos operadores de celulose para concorrer com a Suzano, que já se encontraria estabelecida, promovendo a autorregulação do mercado de celulose no referido porto.

17. Em análise, a Seinfra Porto Ferrovia entende que os motivos apontados pelo Poder Concedente para inclusão da cláusula restritiva são válidos e razoáveis. Advoga que a busca do maior nível de concorrência possível em cada mercado é forma eficiente para tanto selecionar os operadores mais capacitados quanto majorar o grau de escolha para o consumidor em cada uma de suas necessidades.” (...)

22. Embora reconheça que a licitação em tela sofra alguma redução de competitividade com o critério aqui discutido, a restrição possui justificativa que comprova sua real necessidade diante do caso concreto.”

5.7. Diante do exposto entendo que a autorregulação do mercado já é uma realidade estabelecida com 3 grandes players atuando no cluster de celulose, de forma que as propostas de substituição e expansão da área do STS 07 não contradizem os fundamentos do leilão promovido por esta Pasta referente às áreas STS 14 e STS 14A.

5.8. Por fim reitero que caberá a ANTAQ no âmbito de suas competências avaliar qualquer impacto concorrencial das medidas aqui propostas.

6. ERRO MATERIAL GRAVE NA METRAGEM DAS ÁREAS (PARCIALMENTE ACATADA)

6.1. Em relação à alegação de equívoco nas metragens apresentadas na consulta pública, após análise dos apontamentos da presente manifestação, bem como após a realização de reuniões com a autoridade portuária, esta Coordenação reconhece que a área a ser substituída não deverá ser a área 2 do Contrato de Arrendamento nº 02/2016, em sua integralidade correspondente à 12mil m², mas apenas parte desta área, com metragem de aproximadamente 4 mil m².

6.2. Atualmente, a área 2 do contrato da Fíbria está totalmente obstruída pelas obras de implantação dos novos ramais ferroviários da região do Macuco, por esta razão, quando da elaboração da nota técnica que originou a abertura da consulta pública, inferiu-se que não haveria qualquer entrega de área correspondente à área 2 prevista contratualmente.

6.3. Entretanto, após análise das alegações da presente manifestação, e após esclarecimentos obtidos junto à SPA constatou-se que parte da área 2, de aproximadamente 8 mil m², serão passíveis de entrega à arrendatária Fíbria, após desmobilização das obras de novos ramais ferroviários, que estão em execução no local, uma vez que esta área está servindo apenas de suporte/canteiro de obras.

6.4. Dessa forma, será efetuado um ajuste na metragem a ser substituída, visto que será de aproximadamente 4 mil m² - e não os 12 mil m² originalmente informado. A arrendatária receberá em troca a área do Gate 15 que fica entre os armazéns T31 e T32 com aproximadamente 1800 m², adicionado por aproximadamente 2.200 m² da área do armazém T31 de forma a se estabelecer a equivalência entre a área a ser substituída e a área recebida pela arrendatária.

6.5. Destaca-se que o arranjo final das áreas é o mesmo que foi publicizado na Consulta Pública, ocorrendo apenas ajustes decorrente da participação popular, com uma redução da área objeto de substituição e aumento da área que será objeto de expansão contratual, mantido inalterado os fundamentos de vantajosidade e interesse público na proposta, conforme detalhado ao longo desta manifestação.

CONTRIBUIÇÃO DA GB TERMINAIS BRASIL LTDA - CP-148060

PONTOS A SEREM RESPONDIDOS:

- I - Existência de mais de um interessado determina dever de licitar;
- II - Substituição não é a alternativa economicamente mais vantajosa.

7. EXISTÊNCIA DE MAIS DE UM INTERESSADO DETERMINA DEVER DE LICITAR (NÃO ACATADA)

7.1. Em relação aos argumentos da recorrente demandando a realização de licitação para escolha da proposta que melhor atenda ao interesse público para utilização da área do armazém T31, tecemos os seguintes comentários.

7.2. Recorda-se que a Lei nº 12.815, de 2013, em seu art. 3º, estabeleceu diretrizes que devem ser seguidas na exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país, vejamos:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020);

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020);

VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

7.3. Observa-se que entre as diretrizes estabelecidas estão a expansão e a otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias. Na mesma linha, o art. 16, inciso I da Lei nº 12.813, de 2013 estabeleceu como competência do Poder Concedente a elaboração do planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada.

7.4. Ao possibilitar a extensão de área e a substituição de áreas dentro do porto organizado, o Decreto nº 8.033, de 2013, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.048, de 2017, objetivou justamente conferir ao poder público margem de discricionariedade na avaliação da destinação das áreas portuárias, obviamente mediante justificativa embasada em elementos técnicos idôneos capazes de demonstrar o melhor aproveitamento das áreas portuárias, visando promover o desenvolvimento econômico do país. Destarte, a autorização de não realização de licitação em algumas hipóteses foi conferida pelo próprio legislador, sendo tais normas ratificadas pelo Tribunal de Contas da União quando da análise acerca da legalidade do Decreto nº 9.048, de 2017, por meio do Acórdão nº 1.446/2018 – Plenário.

7.5. Desse modo, não há que se falar em ofensa ao princípio licitatório, pois havendo essa permissão legal e, com base nas informações e documentos expostos, diante das evidências da compatibilidade e a coerência do pedido com as políticas públicas definidas para o setor portuário, bem como a adequação da via eleita para a finalidade proposta, este Poder Concedente, exercendo sua faculdade legal, dentro da discricionariedade que lhe é conferida, e efetuando uma análise preliminar de admissibilidade dos requisitos objetivos de procedibilidade do pleito, concluiu por aprovar a abertura de consulta pública visando colher subsídios que auxiliem a tomada de decisão acerca do mérito do pleito da arrendatária FIBRIA.

7.6. Por essa razão que o interesse na ocupação da área do armazém T31 por outras empresas não impõe necessariamente ao Poder Concedente à obrigatoriedade pela realização de um processo licitatório.

7.7. Portanto, na análise que subsidiará a decisão final sobre o pleito que resultará nos atos de substituição e expansão contratual, o quesito vantajosidade será preponderante.

7.8. No presente caso, a vantajosidade pela medida proposta se revela por diversos aspectos, os quais serão detalhados na sequência e incluem os ganhos de eficiência operacional ao porto e ao terminal, o alinhamento com o planejamento portuário ao viabilizar os novos ramais ferroviários na região do macuco, a solução do passivo contratual do Poder Concedente com a Fíbria pela não disponibilização de área prevista em contrato, o atendimento à volume significativo de carga já mapeada na hinterlândia do Porto.

8. SUBSTITUIÇÃO NÃO É A ALTERNATIVA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA (NÃO ACATADA)

8.1. No presente caso, a vantajosidade pela medida proposta se revela por diversos aspectos, e incluem os ganhos de eficiência operacional ao porto e ao terminal, o alinhamento com o planejamento portuário ao viabilizar os novos ramais ferroviários na região do macuco, a solução do passivo contratual do Poder Concedente com a Fíbria pela não disponibilização de área prevista em contrato, o atendimento à volume significativo de carga já mapeada na hinterlândia do Porto.

8.2. Inicialmente destacamos que a proposta em tela equaciona uma inadimplência do poder público para com a arrendatária, uma vez que a Fíbria não recebeu a área 2 do Contrato de Arrendamento 02/2016, conforme previsto em contrato, o que gera um passivo contratual para a união.

8.3. A entrega desta área 2 deveria ter ocorrido ainda em 2019, fato que ao não se concretizar representa um déficit com a empresa que vai se ampliando com o passar do tempo, por esta razão que uma solução deve ser encaminhada o mais rápido possível para equacionar essa conta na esfera administrativa, com uma solução que atenda a empresa, ao Porto e ao Poder Concedente.

8.4. A proposta de substituição adicionada à expansão da área do Terminal T32 passando a incorporar o Terminal T31 com novos investimentos naturalmente irá promover o reequilíbrio do contrato, após os cálculos a serem efetuados pela ANTAQ, colocando um fim no passivo da união com a

arrendatária, além de oferecer segurança jurídica ao arrendatário para execução de seu plano de investimentos.

8.5. Para falar sobre os ganhos operacionais advindos da medida proposta, trazemos a manifestação da SPA, que por meio do Ofício SPA-DIPRE-GD/222.2021 atestou que a proposta de integração entre os terminais T31 e T32 contribui para proporcionar melhorias operacionais para o setor e para o Porto de Santos, bem como a sua aderência ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ), vejamos trecho da manifestação da SPA nesse sentido:

“Em síntese, a Arrendatária propõe a substituição da Área 2, prevista no Contrato de Arrendamento 02/2016, pela área arrendada à NST Terminais e Logística S.A. no âmbito do Contrato PRES/019.98, com vigência até 06.05.2028, além da área destinada ao Gate 15.

No entender desta Autoridade Portuária a proposta em exame está alinhada com as diretrizes do planejamento portuário disposto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, na medida em que consolida o cluster de celulose na região do Macuco.

Como é de conhecimento dessa Secretaria, na região do Macuco, além das operações de celulose realizadas pela própria Fibria, no T32, em um curto espaço de tempo, terão início as operações das empresas Eldorado Brasil Celulose Logística Ltda. e Bracell Celulose Ltda., nos terminais STS14 e STS14A, respectivamente.

E as operações de três grandes terminais de celulose no cluster na região do Macuco reverterem-se em melhoria da logística de movimentação do mercado de celulose, na medida em que propiciam o aumento do volume de cargas movimentadas na ferrovia, em benefício do Porto de Santos como um todo.

Assim, a substituição de área nos moldes propostos está alinhada ao planejamento estratégico do Porto de Santos, sempre buscando o atendimento da carga de toda a região de influência do Porto.”

8.6. Na continuidade a SPA apresenta os ganhos operacionais que a proposta oferece, tanto para o Porto como para a movimentação do Terminal em si. Para o Porto porque viabilizará a expansão da ferrovia interna do Porto de Santos, onde estaria originalmente localizada a Área 2 do contrato da Fibria.

8.7. A obras de expansão preveem o remanejamento do layout ferroviário atual, substituindo-o por 7 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), sendo 4 dedicadas a operação de graneis vegetais e 3 dedicadas a operação de celulose, de toda sorte que as composições ferroviárias que transportam celulose, ao chegarem à região do Porto de Santos, poderão ser direcionadas imediatamente ao Terminal ou poderão ser posicionadas em pátio externo para espera, o que se reverte em melhoria de eficiência para toda a operação ferroviária do Porto.

8.8. Essas obras são fundamentais para garantir o pleno atendimento do sistema ferroviário do Porto de Santos, que verá dobrar o volume de carga a ser movimentada pelo modal ferroviário nos próximos anos, em virtude dos vultosos investimentos que estão em andamento nas linhas férreas que chegam ao complexo portuário santista, com destaque para os investimentos na concessão da Malha Paulista, na concessão da MRS e na Ferrovia Norte Sul.

8.9. Além de possibilitar melhor retorno econômico à operação portuária, outros ganhos decorrentes da substituição e da expansão compreendem a redução do tráfego de caminhões na região, uma vez que a operação dos terminais será totalmente pelo modal ferroviário, que tem como reflexo a diminuição da poluição, melhorando a relação porto-cidade.

8.10. Já no âmbito do Terminal, a SPA informou que as simulações realizadas pela Portofer à época dos leilões dos terminais STS14 e STS14A indicaram redução de tempo de ciclo (e fila de entrada das composições) e, conseqüentemente, o aumento da capacidade de atendimento ferroviário na região do Macuco com a operação integrada dos Terminais 32 e 31, vejamos trecho da argumentação apresentada nesse sentido:

“Ao fazer o atendimento integrado (identificado como “Misto” na Figura 2) é possível reduzir o tempo de giro em aproximadamente 5h30 para encostes de 16 vagões e 4h30 para encostes de 24 vagões, segundo as simulações realizadas pela Portofer. Ressalta-se que sem a operação integrada não é possível fazer encostes superiores a 16 vagões no T31, o que reduziria, portanto, a capacidade do sistema ferroviário.

*A possibilidade de encostes de 24 vagões em operação integrada ("Misto") resultaria em acréscimo de capacidade de, no mínimo, 2,9 M ton/ano $[(1.090 - 846 = 244) * 12]$ quando se compara os cenários de encostes de 16 e 24 vagões. Ressalta-se ainda, que a operação adensada resultará na possibilidade de encoste maiores no novo T32, com impacto positivo na capacidade ferroviária. As obras ferroviárias na região do Macuco ofertarão 3 linhas para o cluster de celulose, ou seja, com o adensamento, seria possível alocar quase que exclusivamente uma linha por terminal. Dessa forma, também, sob esse aspecto a SPA manifesta-se favoravelmente ao pleito de substituição de áreas em exame."*

8.11. Como podemos observar, os dados de análise da SPA indicam que a operação integrada entre os terminais T31 e T32 viabilizam um acréscimo operacional de 2,9 Milhões de toneladas por ano, especialmente por possibilitar o encoste de 24 vagões, o que seria impossível com as operações segregadas em terminais distintos, pois o T31 não comporta uma composição com 24 vagões, estando limitado a 16 vagões.

8.12. Em relação ao tempo de giro das composições o ganho operacional com a operações integrada entre T31 e T32 também é significativo, variando entre 4h30 e 5h30 a depender do tamanho da composição, de acordo com os dados da SPA.

8.13. Esses dados demonstram que a estruturação do cluster de celulose no Porto de Santos com 3 grandes Terminais (STS 14, STS 14A e o T32 integrado ao T31) oferece maior produtividade e eficiência operacional, quando comparado à situação atual com o T31 e o T32 segregados em 2 terminais de pequeno porte.

8.14. Essa constatação muito se deve ao arranjo ferroviário com 3 ramais dedicados à celulose, o que na prática funcionará como um ramal dedicado a cada terminal, algo que propicia significativo ganho operacional, uma vez que esse arranjo garante a independência de operação e recepção ferroviária entre os terminais, pois será possível alocar o trem-tipo por completo nas instalações das arrendatárias, sem a necessidade de manobras e desmembramentos concomitante à operação de descarregamento, dirimindo, inclusive, interferências operacionais entre terminais nas malhas externas.

8.15. Outro ponto importante que o Poder Concedente leva em consideração para a gestão dos Portos públicos é o atendimento à carga na hinterlândia do Porto. Esse é a finalidade precípua de um porto, atender à carga.

8.16. No presente caso, a proposta de junção operacional dos Terminais T31 e T32 será fundamental para atender uma carga de celulose que já está garantida, uma vez que os investimentos da Suzano na nova planta industrial no município de Ribas do Rio Pardo (MS) estão em andamento. Essa planta terá capacidade de produção de 2,3 milhões de toneladas/ano, com início das operações previsto para 2024, cabendo ao Porto de Santos agilizar uma solução logística para essa carga, antes que o Grupo Suzano adote outra solução logística, o que implicaria em forte perda de receitas para o Porto de Santos. Vejamos trecho da manifestação da SPA sobre essa questão de demanda:

"A produção de celulose das fábricas da Suzano localizadas no município de Três Lagoas (MS), é da ordem de 3,8 milhões de toneladas/ano. A nova fábrica anunciada pela empresa, a ser implantada no município de Ribas do Rio Pardo (MS), terá capacidade de produção de 2,3 milhões de toneladas/ano, com início das operações previsto para 2024.

Desta forma, a expectativa é que as fábricas da Suzano, localizadas no Mato Grosso do Sul produzam cerca de 6 milhões de toneladas de celulose por ano. Atualmente, a Suzano possui capacidade para movimentar 3 milhões de toneladas de celulose na DPW e 1,6 milhão de toneladas no Terminal 32, conforme previsto no contrato de arrendamento. Assim restará a capacidade 1,4 milhão de toneladas para atendimento à Suzano"

8.17. Como podemos perceber, a Suzano necessita de uma solução para o escoamento de aproximadamente 1,4 milhão de toneladas que serão produzidas a partir de 2024, e se o Poder Concedente e o Porto de Santos não utilizarem os instrumentos de gestão para o atendimento desta carga, perderá um importante cliente que movimenta uma carga limpa, 100% pelo modal ferroviário e com altíssima eficiência, ou seja do ponto de vista de estratégia comercial será um péssimo negócio para o Porto.

8.18. Ademais, devemos ter em mente que a realização de um procedimento licitatório envolve um alto custo processual à administração pública, dentro de um processo que leva no mínimo 2 anos, demandando a atuação de diversos órgãos e agentes públicos e com reais possibilidades de insucesso, vejamos o exemplo do Terminal STS 08 no Porto de Santos, que era cercado de expectativas e teve seu leilão deserto.

8.19. Por fim, não podemos falar em renúncia de receitas oriundas da outorga de eventual leilão por parte da união, com a decisão de expandir o terminal T32 ao invés de promover uma nova licitação para o T31, pois além do risco de leilão deserto, devemos destacar o fato dos leilões portuários partirem de uma outorga mínima de R\$ 1,0 (um real). Essa modelagem deixa claro o foco da política do MINFRA em promover modernização e ganho de eficiência nos portos, em detrimento de uma política meramente arrecadatória. Lembramos que o Porto não é um fim em si mesmo, sua função principal é o atendimento da carga de forma eficiente e econômica, o que se reflete em redução do custo da cadeia logística.

8.20. Em relação à necessidade de análise econômica da proposta da FIBRIA 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).

8.21. Dessa forma, percebe-se que a empresa fez certa confusão em relação às fases necessárias para a aprovação do pleito. No atual estágio, o processo que trata da substituição da área da pretendida pela FIBRIA ainda não foi submetido à aprovação preliminar, a NOTA TÉCNICA Nº 118/2021/CGPD/DGCO/SNPTA apenas concluiu que estavam presentes os requisitos de admissibilidade do pleito, 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.

8.22. Diante de todo o exposto, esta coordenação reafirma a vantajosidade do projeto proposto ante a licitação da área do Terminal T31. Essa vantajosidade se revela em diversos aspectos que foram abordados nesta manifestação, que incluem o alinhamento com o planejamento do porto, o enquadramento da proposta nos normativos existentes, os ganhos de eficiência e produtividade e o atendimento à demanda de celulose que chegará gradativamente a partir de 2024.

CONTRIBUIÇÃO DE GB Terminals - CP-157847

PONTOS A SEREM RESPONDIDOS:

- I - Qual o custo econômico efetivo que será incorrido pela União para viabilizar o pleito de substituição de área da Fibria, incluindo a expectativa de perda de receita da

União pela outorga do T31 sem a realização do respectivo leilão? Por que não foram apresentados os dados e estudos sobre o custo econômico, incluindo renúncia de receitas, para a implementação da proposta da Fibria na Consulta Pública?

II - Foi elaborado estudo comprovando a impossibilidade de entrega parcial ou integral da Área 2 à Fibria? Por que referido estudo não foi juntado à Consulta Pública para análise da sociedade civil?

III - Foi elaborado algum parecer que ateste a vantajosidade e/ou estudos técnicos e econômicos comparando as alternativas de substituir a área ou de reequilibrar o contrato da Fibria ou, ainda, de disponibilizar outra área para substituição? Por que referidos parecer e estudos não foram juntados à Consulta Pública para análise da sociedade civil?

IV - Foram elaborados estudos que atestem que a substituição da Área 2 pela área do T31 configura a única ou a mais vantajosa alternativa para a maximização da movimentação ferroviária na região? Referidos estudos analisam a viabilidade de adoção de remédios regulatórios menos interventivos para o atingimento do mesmo resultado? Por que referidos estudos não foram juntados à Consulta Pública para análise?

V - Foram elaborados estudos sobre os possíveis impactos concorrenciais advindos da substituição de área, notadamente diante do substancial aumento da capacidade do Terminal da Fibria e do encerramento das atividades do único terminal público de celulose bandeira branca com atuação no Porto Organizado? Considerando a relevância do tema, a despeito da competência da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ para avaliação final dos impactos concorrenciais da substituição de área, por que o assunto não foi abordado em nenhum dos documentos disponibilizados na Consulta Pública?

VI - Foram elaborados estudos sobre os possíveis valores que poderiam ser arrecadados com uma nova licitação do T31 após o término do contrato de arrendamento em 2028? Tais estudos abarcaram os investimentos e expansões sobre a infraestrutura de acesso, inclusive ferroviário, ao Porto de Santos que poderiam ser custeados pela arrecadação desta outorga? Por que referidos estudos não foram juntados à Consulta Pública para análise da sociedade civil? Quais seriam as vantagens técnica, operacional e econômica para o Poder Público em ceder área nobre ao invés de licitá-la em 2028?

VII - Qual a justificativa para a utilização exclusiva do critério de metragem para a análise do pedido de substituição de áreas, levando-se em conta a substancial diferença entre as áreas (a Área 2 é uma retroárea, sem acesso ao cais, com metragem de aproximadamente 12.100 m² e com capacidade estática de 30.000 t, enquanto a área do T31 é um armazém em funcionamento, com área de 15.000 m² - maior em extensão em 2.900m² e com potencial de expansão futura -, possui berço de atracação e capacidade estática de 55.000 t, extensível a 71.000 t)?

VIII - Como garantir a impessoalidade da decisão de assegurar a arrendatária específica o aumento de cerca de 69% da capacidade estática prevista originalmente no Contrato de Arrendamento 02/2016 (incluindo a Área 2), que será verificada com a substituição de área, conforme exposto pela SPA, sem qualquer previsão para tanto no respectivo edital de licitação e sem a condução de novo certame licitatório para a seleção da melhor proposta para utilização da área?

IX - Qual é a justificativa para caracterizar o presente procedimento como "substituição parcial de áreas" quando, ainda que contraditórias, as poucas informações disponibilizadas na Consulta Pública indicam um aumento significativo da área da Fibria o que, a toda evidência, representa uma expansão efetiva de área, a qual é regulada pelo artigo 33, § 1º, da Portaria MINFRA nº 530/219?

9. QUAL O CUSTO ECONÔMICO EFETIVO QUE SERÁ INCORRIDO PELA UNIÃO PARA VIABILIZAR O PLEITO DE SUBSTITUIÇÃO DE ÁREA DA FIBRIA, INCLUINDO A EXPECTATIVA DE PERDA DE RECEITA DA UNIÃO PELA OUTORGA DO T31 SEM A REALIZAÇÃO DO RESPECTIVO LEILÃO? POR QUE NÃO FORAM APRESENTADOS OS DADOS E ESTUDOS SOBRE O CUSTO ECONÔMICO, INCLUINDO RENÚNCIA DE RECEITAS, PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA PROPOSTA DA FIBRIA NA CONSULTA PÚBLICA? (NÃO ACATADA)

9.1. Não podemos falar em renúncia de receitas oriundas da outorga de eventual leilão por parte da união, com a decisão de expandir o terminal T32 ao invés de promover uma nova licitação para o T31, pois além do risco de leilão deserto, devemos destacar o fato dos leilões portuários partirem de uma outorga mínima de R\$ 1,0 (um real). Essa modelagem deixa claro o foco da política do MINFRA em promover modernização e ganho de eficiência nos portos, em detrimento de uma política meramente arrecadatória. Lembramos que o Porto não é um fim em si mesmo, sua função principal é o atendimento da carga de forma eficiência e econômica, o que se reflete em redução do custo da cadeia logística.

9.2. Em relação à necessidade de análise econômica da proposta da FIBRIA 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).

9.3. Dessa forma, percebe-se que a GBT fez certa confusão em relação às fases necessárias para a aprovação do pleito. No atual estágio, o processo que trata da substituição da área da pretendida pela FIBRIA ainda não foi submetido à aprovação preliminar, a NOTA TÉCNICA Nº 118/2021/CGPD/DGCO/SNPTA apenas concluiu que estavam presentes os requisitos de admissibilidade do pleito, 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.

10. FOI ELABORADO ESTUDO COMPROVANDO A IMPOSSIBILIDADE DE ENTREGA PARCIAL OU INTEGRAL DA ÁREA 2 À FIBRIA? POR QUE REFERIDO ESTUDO NÃO FOI JUNTADO À CONSULTA PÚBLICA PARA ANÁLISE DA SOCIEDADE CIVIL? (NÃO ACATADA)

10.1. Nos termos do Contrato de Arrendamento n.º 02/2016, a "Área 2" deveria ter sido disponibilizada à arrendatária até a data de 22/9/2019, fato que não ocorreu até a presente data, em virtude da utilização da área no âmbito do novo planejamento portuário para o Porto de Santos, o qual prevê a realocação das linhas férreas na região do (Macuco) e a reformulação da Avenida Perimetral, entre o Canal 4 e a Ponta da Praia, em consonância com o PDZ do Porto, que demonstrou que a referida área mostrou-se estratégica e essencial à expansão dos acessos terrestres da margem direita do Porto de

Santos, exigindo-se manter o espaço sob domínio da União em uma melhor consonância com as diretrizes postas no art. 3º da Lei 12.815/2013, chamada “Lei dos Portos”, a saber:

LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; [\(Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#)

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#)

VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico. [\(Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020\)](#)

10.2. Desta forma, atualmente a área 2 do contrato da Fíbria está totalmente obstruída pelas obras de implantação dos novos ramais ferroviários da região do Macuco, por esta razão, quando da elaboração da nota técnica que originou a abertura da consulta pública, inferiu-se que não haveria qualquer entrega de área correspondente à área 2 prevista contratualmente.

10.3. Entretanto, após análise das alegações da presente manifestação, e após esclarecimentos obtidos junto à SPA constatou-se que parte da área 2, de aproximadamente 8 mil m², serão passíveis de entrega à arrendatária Fíbria, após desmobilização das obras de novos ramais ferroviários, que estão em execução no local, uma vez que esta área está servindo apenas de suporte/canteiro de obras.

11. FOI ELABORADO ALGUM PARECER QUE ATESTE A VANTAJOSIDADE E/OU ESTUDOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS COMPARANDO AS ALTERNATIVAS DE SUBSTITUIR A ÁREA OU DE REEQUILIBRAR O CONTRATO DA FIBRIA OU, AINDA, DE DISPONIBILIZAR OUTRA ÁREA PARA SUBSTITUIÇÃO? POR QUE REFERIDOS PARECER E ESTUDOS NÃO FORAM JUNTADOS À CONSULTA PÚBLICA PARA ANÁLISE DA SOCIEDADE CIVIL? (NÃO ACATADA)

11.1. Em relação à necessidade de análise econômica da proposta da FIBRIA 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).

11.2. Dessa forma, percebe-se que a GBT fez certa confusão em relação às fases necessárias para a aprovação do pleito. No atual estágio, o processo que trata da substituição da área da pretendida pela FIBRIA ainda não foi submetido à aprovação preliminar, a NOTA TÉCNICA Nº 118/2021/CGPD/DGCO/SNPTA apenas concluiu que estavam presentes os requisitos de admissibilidade do pleito, 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.

11.3. Ademais, observa-se que entre as diretrizes estabelecidas estão a expansão e a otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias. Na mesma linha, o art. 16, inciso I da Lei nº 12.813, de 2013 estabeleceu como competência do Poder Concedente a elaboração do planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada.

11.4. Assim, as medidas a serem adotadas pelo Poder Concedente, tais como a substituição e expansão de área, devem ter como norte as diretrizes acima citadas, a fim de maximizar o aproveitamento das áreas no porto organizado, promovendo maior eficiência portuária e consequentemente redução do custo Brasil, o que contribui para desenvolvimento do país.

11.5. De modo geral, argumenta-se que o juízo de conveniência e oportunidade, associado à expansão da área de um contrato de arrendamento, está relacionado à realização do interesse público, caracterizado pela vantajosidade do ato em relação à promoção de uma nova licitação.

11.6. Por essa razão que o interesse na ocupação da área do armazém T31 por outras empresas não impõe necessariamente ao Poder Concedente à obrigatoriedade pela realização de um processo licitatório.

11.7. Portanto, na análise que subsidiará a decisão final sobre o pleito que resultará nos atos de substituição e expansão contratual, o quesito vantajosidade será preponderante.

11.8. No presente caso, a vantajosidade pela medida proposta se revela por diversos aspectos, os quais serão detalhados na sequência e incluem os ganhos de eficiência operacional ao porto e ao terminal, o alinhamento com o planejamento portuário ao viabilizar os novos ramais ferroviários na região do macuco, a solução do passivo contratual do Poder Concedente com a Fíbria pela não disponibilização de área prevista em contrato, o atendimento à volume significativo de carga já mapeada na hinterlândia do Porto.

11.9. Inicialmente destacamos que a proposta em tela equaciona uma inadimplência do poder público para com a arrendatária, uma vez que a Fíbria não recebeu a área 2 do Contrato de Arrendamento 02/2016, conforme previsto em contrato, o que gera um passivo contratual para a união.

11.10. A entrega desta área 2 deveria ter ocorrido ainda em 2019, fato que ao não se concretizar representa um déficit com a empresa que vai se ampliando com o passar do tempo, por esta razão que uma solução deve ser encaminhada o mais rápido possível para equacionar essa conta na esfera administrativa, com uma solução que atenda a empresa, ao Porto e ao Poder Concedente.

11.11. A proposta de substituição adicionada à expansão da área do Terminal T32 passando a incorporar o Terminal T31 com novos investimentos naturalmente irá promover o reequilíbrio do contrato, após os cálculos a serem efetuados pela ANTAQ, colocando um fim no passivo da união com a arrendatária, além de oferecer segurança jurídica ao arrendatário para execução de seu plano de investimentos.

11.12. Para falar sobre os ganhos operacionais advindos da medida proposta, trazemos a manifestação da SPA, que por meio do Ofício SPA-DIPRE-GD/222.2021 atestou que a proposta de integração entre os terminais T31 e T32 contribui para proporcionar melhorias operacionais para o setor e para o Porto de Santos, bem como a sua aderência ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ), vejamos trecho da manifestação da SPA nesse sentido:

“Em síntese, a Arrendatária propõe a substituição da Área 2, prevista no Contrato de Arrendamento 02/2016, pela área arrendada à NST Terminais e Logística S.A. no âmbito do Contrato PRES/019.98, com vigência até 06.05.2028, além da área destinada ao Gate 15.

No entender desta Autoridade Portuária a proposta em exame está alinhada com as diretrizes do planejamento portuário disposto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, na medida em que consolida o cluster de celulose na região do Macuco.

Como é de conhecimento dessa Secretaria, na região do Macuco, além das operações de celulose realizadas pela própria Fibria, no T32, em um curto espaço de tempo, terão início as operações das empresas Eldorado Brasil Celulose Logística Ltda. e Bracell Celulose Ltda., nos terminais STS14 e STS14A, respectivamente.

E as operações de três grandes terminais de celulose no cluster na região do Macuco reverterem-se em melhoria da logística de movimentação do mercado de celulose, na medida em que propiciam o aumento do volume de cargas movimentadas na ferrovia, em benefício do Porto de Santos como um todo.

Assim, a substituição de área nos moldes propostos está alinhada ao planejamento estratégico do Porto de Santos, sempre buscando o atendimento da carga de toda a região de influência do Porto.”

11.13. Na continuidade a SPA apresenta os ganhos operacionais que a proposta oferece, tanto para o Porto como para a movimentação do Terminal em si. Para o Porto porque viabilizará a expansão da ferrovia interna do Porto de Santos, onde estaria originalmente localizada a Área 2 do contrato da Fibria.

11.14. A obras de expansão preveem o remanejamento do layout ferroviário atual, substituindo-o por 7 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), sendo 4 dedicadas a operação de graneis vegetais e 3 dedicadas a operação de celulose, de toda sorte que as composições ferroviárias que transportam celulose, ao chegarem à região do Porto de Santos, poderão ser direcionadas imediatamente ao Terminal ou poderão ser posicionadas em pátio externo para espera, o que se reverte em melhoria de eficiência para toda a operação ferroviária do Porto.

11.15. Essas obras são fundamentais para garantir o pleno atendimento do sistema ferroviário do Porto de Santos, que verá dobrar o volume de carga a ser movimentada pelo modal ferroviário nos próximos anos, em virtude dos vultosos investimentos que estão em andamento nas linhas férreas que chegam ao complexo portuário santista, com destaque para os investimentos na concessão da Malha Paulista, na concessão da MRS e na Ferrovia Norte Sul.

11.16. Além de possibilitar melhor retorno econômico à operação portuária, outros ganhos decorrentes da substituição e da expansão compreendem a redução do tráfego de caminhões na região, uma vez que a operação dos terminais será totalmente pelo modal ferroviário, que tem como reflexo a diminuição da poluição, melhorando a relação porto-cidade.

11.17. Já no âmbito do Terminal, a SPA informou que as simulações realizadas pela Portofer à época dos leilões dos terminais STS14 e STS14A indicaram redução de tempo de ciclo (e fila de entrada das composições) e, conseqüentemente, o aumento da capacidade de atendimento ferroviário na região do Macuco com a operação integrada dos Terminais 32 e 31, vejamos trecho da argumentação apresentada nesse sentido:

“Ao fazer o atendimento integrado (identificado como “Misto” na Figura 2) é possível reduzir o tempo de giro em aproximadamente 5h30 para encostes de 16 vagões e 4h30 para encostes de 24 vagões, segundo as simulações realizadas pela Portofer. Ressalta-se que sem a operação integrada não é possível fazer encostes superiores a 16 vagões no T31, o que reduziria, portanto, a capacidade do sistema ferroviário.

*A possibilidade de encostes de 24 vagões em operação integrada (“Misto”) resultaria em acréscimo de capacidade de, no mínimo, 2,9 M ton/ano $[(1.090 - 846 = 244) * 12]$ quando se compara os cenários de encostes de 16 e 24 vagões. Ressalta-se ainda, que a operação adensada resultará na possibilidade de encoste maiores no novo T32, com impacto positivo na capacidade ferroviária. As obras ferroviárias na região do Macuco ofertarão 3 linhas para o cluster de celulose, ou seja, com o adensamento, seria possível alocar quase que exclusivamente uma linha por terminal. Dessa forma, também, sob esse aspecto a SPA manifesta-se favoravelmente ao pleito de substituição de áreas em exame.”*

11.18. Como podemos observar, os dados de análise da SPA indicam que a operação integrada entre os terminais T31 e T32 viabilizam um acréscimo operacional de 2,9 Milhões de toneladas por ano, especialmente por possibilitar o encoste de 24 vagões, o que seria impossível com as operações segregadas em terminais distintos, pois o T31 não comporta uma composição com 24 vagões, estando limitado a 16 vagões.

11.19. Em relação ao tempo de giro das composições o ganho operacional com a operações integrada entre T31 e T32 também é significativo, variando entre 4h30 e 5h30 a depender do tamanho da composição, de acordo com os dados da SPA.

11.20. Esses dados demonstram que a estruturação do cluster de celulose no Porto de Santos com 3 grandes Terminais (STS 14, STS 14A e o T32 integrado ao T31) oferece maior produtividade e eficiência operacional, quando comparado à situação atual com o T31 e o T32 segregados em 2 terminais de pequeno porte.

11.21. Essa constatação muito se deve ao arranjo ferroviário com 3 ramais dedicados à celulose, o que na prática funcionará como um ramal dedicado a cada terminal, algo que propicia significativo ganho operacional, uma vez que esse arranjo garante a independência de operação e recepção ferroviária entre os terminais, pois será possível alocar o trem-tipo por completo nas instalações das arrendatárias, sem a necessidade de manobras e desmembramentos concomitante à operação de descarregamento, dirimindo, inclusive, interferências operacionais entre terminais nas malhas externas.

11.22. Outro ponto importante que o Poder Concedente leva em consideração para a gestão dos Portos públicos é o atendimento à carga na hinterlândia do Porto. Esse é a finalidade precípua de um porto, atender à carga.

11.23. No presente caso, a proposta de junção operacional dos Terminais T31 e T32 será fundamental para atender uma carga de celulose que já está garantida, uma vez que os investimentos da Suzano na nova planta industrial no município de Ribas do Rio Pardo (MS) estão em andamento. Essa planta terá capacidade de produção de 2,3 milhões de toneladas/ano, com início das operações previsto para 2024, cabendo ao Porto de Santos agilizar uma solução logística para essa carga, antes que o Grupo Suzano adote outra solução logística, o que implicaria em forte perda de receitas para o Porto de Santos. Vejamos trecho da manifestação da SPA sobre essa questão de demanda:

“A produção de celulose das fábricas da Suzano localizadas no município de Três Lagoas (MS), é da ordem de 3,8 milhões de toneladas/ano. A nova fábrica anunciada pela empresa, a ser implantada no município de Ribas do Rio Pardo (MS), terá capacidade de produção de 2,3 milhões de toneladas/ano, com início das operações previsto para 2024.

Desta forma, a expectativa é que as fábricas da Suzano, localizadas no Mato Grosso do Sul produzam cerca de 6 milhões de toneladas de celulose por ano. Atualmente, a Suzano possui capacidade para movimentar 3 milhões de toneladas de celulose na DPW e 1,6 milhão de toneladas no Terminal 32, conforme previsto no contrato de arrendamento. Assim restará a capacidade 1,4 milhão de toneladas para atendimento à Suzano”

11.24. Como podemos perceber, a Suzano necessita de uma solução para o escoamento de aproximadamente 1,4 milhão de toneladas que serão produzidas a partir de 2024, e se o Poder Concedente e o Porto de Santos não utilizarem os instrumentos de gestão para o atendimento desta carga, perderá um importante cliente que movimenta uma carga limpa, 100% pelo modal ferroviário e com altíssima eficiência, ou seja do ponto de vista de estratégia comercial será um péssimo negócio para o Porto.

12. FORAM ELABORADOS ESTUDOS QUE ATSTEM QUE A SUBSTITUIÇÃO DA ÁREA 2 PELA ÁREA DO T31 CONFIGURA A ÚNICA OU A MAIS VANTAJOSA ALTERNATIVA PARA A MAXIMIZAÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO FERROVIÁRIA NA REGIÃO? REFERIDOS ESTUDOS ANALISAM A VIABILIDADE DE ADOÇÃO DE REMÉDIOS REGULATÓRIOS MENOS INTERVENTIVOS PARA O ATINGIMENTO DO MESMO RESULTADO? POR QUE REFERIDOS ESTUDOS NÃO FORAM JUNTADOS À CONSULTA PÚBLICA PARA ANÁLISE? (NÃO ACATADA)

12.1. Nesse ponto reiteramos a manifestação da SPA, que por meio do Ofício SPA-DIPRE-GD/222.2021 atestou que a proposta de integração entre os terminais T31 e T32 contribui para

proporcionar melhorias operacionais para o setor e para o Porto de Santos, bem como a sua aderência ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ), vejamos trecho da manifestação da SPA nesse sentido:

“Em síntese, a Arrendatária propõe a substituição da Área 2, prevista no Contrato de Arrendamento 02/2016, pela área arrendada à NST Terminais e Logística S.A. no âmbito do Contrato PRES/019.98, com vigência até 06.05.2028, além da área destinada ao Gate 15.

No entender desta Autoridade Portuária a proposta em exame está alinhada com as diretrizes do planejamento portuário disposto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, na medida em que consolida o cluster de celulose na região do Macuco.

Como é de conhecimento dessa Secretaria, na região do Macuco, além das operações de celulose realizadas pela própria Fibria, no T32, em um curto espaço de tempo, terão início as operações das empresas Eldorado Brasil Celulose Logística Ltda. e Bracell Celulose Ltda., nos terminais STS14 e STS14A, respectivamente.

E as operações de três grandes terminais de celulose no cluster na região do Macuco revertem-se em melhoria da logística de movimentação do mercado de celulose, na medida em que propiciam o aumento do volume de cargas movimentadas na ferrovia, em benefício do Porto de Santos como um todo.

Assim, a substituição de área nos moldes propostos está alinhada ao planejamento estratégico do Porto de Santos, sempre buscando o atendimento da carga de toda a região de influência do Porto.”

12.2. Na continuidade a SPA apresenta os ganhos operacionais que a proposta oferece, tanto para o Porto como para a movimentação do Terminal em si. Para o Porto porque viabilizará a expansão da ferrovia interna do Porto de Santos, onde estaria originalmente localizada a Área 2 do contrato da Fibria.

12.3. A obras de expansão preveem o remanejamento do layout ferroviário atual, substituindo-o por 7 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), sendo 4 dedicadas a operação de graneis vegetais e 3 dedicadas a operação de celulose, de toda sorte que as composições ferroviárias que transportam celulose, ao chegarem à região do Porto de Santos, poderão ser direcionadas imediatamente ao Terminal ou poderão ser posicionadas em pátio externo para espera, o que se reverte em melhoria de eficiência para toda a operação ferroviária do Porto.

12.4. Essas obras são fundamentais para garantir o pleno atendimento do sistema ferroviário do Porto de Santos, que verá dobrar o volume de carga a ser movimentada pelo modal ferroviário nos próximos anos, em virtude dos vultosos investimentos que estão em andamento nas linhas férreas que chegam ao complexo portuário santista, com destaque para os investimentos na concessão da Malha Paulista, na concessão da MRS e na Ferrovia Norte Sul.

12.5. Além de possibilitar melhor retorno econômico à operação portuária, outros ganhos decorrentes da substituição e da expansão compreendem a redução do tráfego de caminhões na região, uma vez que a operação dos terminais será totalmente pelo modal ferroviário, que tem como reflexo a diminuição da poluição, melhorando a relação porto-cidade.

12.6. Já no âmbito do Terminal, a SPA informou que as simulações realizadas pela Portofer à época dos leilões dos terminais STS14 e STS14A indicaram redução de tempo de ciclo (e fila de entrada das composições) e, conseqüentemente, o aumento da capacidade de atendimento ferroviário na região do Macuco com a operação integrada dos Terminais 32 e 31, vejamos trecho da argumentação apresentada nesse sentido:

“Ao fazer o atendimento integrado (identificado como “Misto” na Figura 2) é possível reduzir o tempo de giro em aproximadamente 5h30 para encostes de 16 vagões e 4h30 para encostes de 24 vagões, segundo as simulações realizadas pela Portofer. Ressalta-se que sem a operação integrada não é possível fazer encostes superiores a 16 vagões no T31, o que reduziria, portanto, a capacidade do sistema ferroviário.

*A possibilidade de encostes de 24 vagões em operação integrada (“Misto”) resultaria em acréscimo de capacidade de, no mínimo, 2,9 M ton/ano $[(1.090 - 846 = 244) * 12]$ quando se compara os cenários de encostes de 16 e 24 vagões. Ressalta-se ainda, que a operação adensada resultará na possibilidade de encoste maiores no novo T32, com impacto positivo na capacidade ferroviária. As obras ferroviárias na região do Macuco ofertarão 3 linhas para o cluster de celulose, ou seja, com o*

adensamento, seria possível alocar quase que exclusivamente uma linha por terminal. Dessa forma, também, sob esse aspecto a SPA manifesta-se favoravelmente ao pleito de substituição de áreas em exame.”

12.7. Como podemos observar, os dados de análise da SPA indicam que a operação integrada entre os terminais T31 e T32 viabilizam um acréscimo operacional de 2,9 Milhões de toneladas por ano, especialmente por possibilitar o encoste de 24 vagões, o que seria impossível com as operações segregadas em terminais distintos, pois o T31 não comporta uma composição com 24 vagões, estando limitado a 16 vagões.

12.8. Em relação ao tempo de giro das composições o ganho operacional com a operações integrada entre T31 e T32 também é significativo, variando entre 4h30 e 5h30 a depender do tamanho da composição, de acordo com os dados da SPA.

12.9. Esses dados demonstram que a estruturação do cluster de celulose no Porto de Santos com 3 grandes Terminais (STS 14, STS 14A e o T32 integrado ao T31) oferece maior produtividade e eficiência operacional, quando comparado à situação atual com o T31 e o T32 segregados em 2 terminais de pequeno porte.

12.10. Essa constatação muito se deve ao arranjo ferroviário com 3 ramais dedicados à celulose, o que na prática funcionará como um ramal dedicado a cada terminal, algo que propicia significativo ganho operacional, uma vez que esse arranjo garante a independência de operação e recepção ferroviária entre os terminais, pois será possível alocar o trem-tipo por completo nas instalações das arrendatárias, sem a necessidade de manobras e desmembramentos concomitante à operação de descarregamento, dirimindo, inclusive, interferências operacionais entre terminais nas malhas externas.

13. FORAM ELABORADOS ESTUDOS SOBRE OS POSSÍVEIS IMPACTOS CONCORRENCIAIS ADVINDOS DA SUBSTITUIÇÃO DE ÁREA, NOTADAMENTE DIANTE DO SUBSTANCIAL AUMENTO DA CAPACIDADE DO TERMINAL DA FIBRIA E DO ENCERRAMENTO DAS ATIVIDADES DO ÚNICO TERMINAL PÚBLICO DE CELULOSE BANDEIRA BRANCA COM ATUAÇÃO NO PORTO ORGANIZADO? CONSIDERANDO A RELEVÂNCIA DO TEMA, A DESPEITO DA COMPETÊNCIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ PARA AVALIAÇÃO FINAL DOS IMPACTOS CONCORRENCIAIS DA SUBSTITUIÇÃO DE ÁREA, POR QUE O ASSUNTO NÃO FOI ABORDADO EM NENHUM DOS DOCUMENTOS DISPONIBILIZADOS NA CONSULTA PÚBLICA? (NÃO ACATADA)

13.1. A análise de impacto concorrencial da substituição de área proposta será efetuada pela ANTAQ, nos termos da Portaria MINFRA 530/2019, após aprovação preliminar no âmbito desta SNPTA.

13.2. Entretanto, devemos rememorar que a questão do marketshare foi amplamente debatida no processo de licitação dos terminais STS 14 e STS 14A, quando foi estabelecido pelo Poder Público uma limitação de 40% de marketshare para participar dos leilões, o que impediu a participação do grupo Suzano nos certames.

13.3. Na ocasião, tínhamos como único arrendatário com contrato de longo prazo especializado em celulose a Fíbria/Suzano (STS 07). Já era de conhecimento que o contrato da NST chegará ao fim em 2028 e não será passível de prorrogação, e também tínhamos conhecimento do acordo da Suzano com a DP World de compartilhamento de área para movimentação de celulose.

13.4. Com esse cenário posto, a diretriz principal para evitar abuso de poder econômico era a promoção da autorregulação de mercado, por meio da inserção de novos players no mercado de celulose, para fazer concorrência ao grupo Suzano/Fíbria.

13.5. No entendimento defendido por esse poder concedente junto ao TCU para evitar a concentração de mercado ao menor custo regulatório deveríamos assegurar a competitividade entre atores, por isso os editais traziam uma série de regras para garantir a entrada de 2 novos players, que juntamente com a Suzano formariam o novo cluster de celulose para o Porto de Santos.

13.6. Essa estratégia foi aprovada pelo TCU conforme se extrai do Despacho do Ministro Bruno Dantas no âmbito do TC 026.601/2020-6, e se mostrou exitosa ao final dos citados leilões que selecionaram 2 novas empresas para atuarem nas áreas STS 14 e STS 14A. Vejamos trecho do Despacho citado:

“16. Discorre ainda o Minfra sobre os critérios adotados para mensurar a situação do mercado em termos de participações, horizonte temporal e capacidades. Ao fim, defende que a referida cláusula busca assegurar que haja competição efetiva entre as instalações portuárias do Porto de Santos. Do contrário, poderia ser necessária intervenção mais direta do regulador sobre o mercado por meio da fixação de tetos-tarifários, o que implicaria uma série de custos e riscos. Em sua visão, o objetivo da licitação é selecionar dois novos operadores de celulose para concorrer com a Suzano, que já se encontraria estabelecida, promovendo a autorregulação do mercado de celulose no referido porto.

17. Em análise, a SeinfraPortoFerrovia entende que os motivos apontados pelo Poder Concedente para inclusão da cláusula restritiva são válidos e razoáveis. Advoga que a busca do maior nível de concorrência possível em cada mercado é forma eficiente para tanto selecionar os operadores mais capacitados quanto majorar o grau de escolha para o consumidor em cada uma de suas necessidades.” (...)

22. Embora reconheça que a licitação em tela sofra alguma redução de competitividade com o critério aqui discutido, a restrição possui justificativa que comprova sua real necessidade diante do caso concreto.”

13.7. Diante do exposto entendo que a autorregulação do mercado já é uma realidade estabelecida com 3 grandes players atuando no cluster de celulose, de forma que as propostas de substituição e expansão da área do STS 07 não contradizem os fundamentos do leilão promovido por esta Pasta referente às áreas STS 14 e STS 14A.

13.8. Por fim reitero que caberá a ANTAQ no âmbito de suas competências avaliar qualquer impacto concorrencial das medidas aqui propostas.

14. FORAM ELABORADOS ESTUDOS SOBRE OS POSSÍVEIS VALORES QUE PODERIAM SER ARRECADADOS COM UMA NOVA LICITAÇÃO DO T31 APÓS O TÉRMINO DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO EM 2028? TAIS ESTUDOS ABARCARAM OS INVESTIMENTOS E EXPANSÕES SOBRE A INFRAESTRUTURA DE ACESSO, INCLUSIVE FERROVIÁRIO, AO PORTO DE SANTOS QUE PODERIAM SER CUSTEADOS PELA ARRECAÇÃO DESTA OUTORGA? POR QUE REFERIDOS ESTUDOS NÃO FORAM JUNTADOS À CONSULTA PÚBLICA PARA ANÁLISE DA SOCIEDADE CIVIL? QUAIS SERIAM AS VANTAGENS TÉCNICA, OPERACIONAL E ECONÔMICA PARA O PODER PÚBLICO EM CEDER ÁREA NOBRE AO INVÉS DE LICITÁ-LA EM 2028? (NÃO ACATADA)

14.1. Sobre a possibilidade de se levar a leilão a área do T31, ao invés de utilizá-lo para a expansão pleiteada, devemos ter em mente que a realização de um procedimento licitatório envolve um alto custo processual à administração pública, dentro de um processo que leva no mínimo 2 anos, demandando a atuação de diversos órgãos e agentes públicos e com reais possibilidades de insucesso, vejamos o exemplo do Terminal STS 08 no Porto de Santos que era cercado de expectativas e teve seu leilão deserto.

14.2. Por fim, não podemos falar em renúncia de receitas oriundas da outorga de eventual leilão por parte da união, com a decisão de expandir o terminal T32 ao invés de promover uma nova licitação para o T31, pois além do risco de leilão deserto, devemos destacar o fato dos leilões portuários partirem de uma outorga mínima de R\$ 1,0 (um real). Essa modelagem deixa claro o foco da política do MINFRA em promover modernização e ganho de eficiência nos portos, em detrimento de uma política meramente arrecadatória. Lembramos que o Porto não é um fim em si mesmo, sua função principal é o atendimento da carga de forma eficiente e econômica, o que se reflete em redução do custo da cadeia logística.

15. QUAL A JUSTIFICATIVA PARA A UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA DO CRITÉRIO DE METRAGEM PARA A ANÁLISE DO PEDIDO DE SUBSTITUIÇÃO DE ÁREAS, LEVANDO-SE EM CONTA A SUBSTANCIAL DIFERENÇA ENTRE AS ÁREAS (A ÁREA 2 É UMA RETROÁREA, SEM ACESSO AO CAIS, COM METRAGEM DE APROXIMADAMENTE 12.100 M² E COM CAPACIDADE ESTATICA DE 30.000 T, ENQUANTO A ÁREA DO T31 É UM ARMAZÉM EM FUNCIONAMENTO, COM ÁREA DE 15.000 M² - MAIOR EM EXTENSÃO EM 2.900M² E COM POTENCIAL DE EXPANSÃO FUTURA -, POSSUI BERÇO DE ATRACAÇÃO E CAPACIDADE ESTATICA DE 55.000 T, EXTENSÍVEL A 71.000 T)? (NÃO ACATADA)

15.1. A substituição de área proposta não leva em consideração apenas o critério da metragem. Inúmeras vantagens da medida foram destacadas pela SPA, por meio do Ofício SPA-DIPRE-GD/222.2021, no qual ficou atestado que a proposta de integração entre os terminais T31 e T32 contribui

para proporcionar significativas melhorias operacionais para o Porto de Santos, bem como a sua aderência ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ).

16. COMO GARANTIR A IMPESSOALIDADE DA DECISÃO DE ASSEGURAR A ARRENDATÁRIA ESPECÍFICA O AUMENTO DE CERCA DE 69% DA CAPACIDADE ESTÁTICA PREVISTA ORIGINALMENTE NO CONTRATO DE ARRENDAMENTO 02/2016 (INCLUINDO A ÁREA 2), QUE SERÁ VERIFICADA COM A SUBSTITUIÇÃO DE ÁREA, CONFORME EXPOSTO PELA SPA, SEM QUALQUER PREVISÃO PARA TANTO NO RESPECTIVO EDITAL DE LICITAÇÃO E SEM A CONDUÇÃO DE NOVO CERTAME LICITATÓRIO PARA A SELEÇÃO DA MELHOR PROPOSTA PARA UTILIZAÇÃO DA ÁREA? (NÃO ACATADA)

16.1. Ao analisar o pedido apresentado pela arrendatária, o poder concedente deverá avaliar diversos aspectos para apurar se a substituição da forma proposta é a medida que melhor atende ao interesse público. Nesse contexto, um dos principais requisitos para a autorização da substituição é que a medida deve trazer ganhos de eficiência à operação portuária e melhor atendimento às diretrizes de planejamento setorial. Destarte, depreende-se que a avaliação de ganhos de eficiência deve considerar não apenas os ganhos referentes à instalação portuária que requer a substituição de área, mas também os ganhos de eficiência considerando toda a operação portuária do respectivo porto organizado, especialmente do cluster de celulose que se propõe na região do macuco.

16.2. Ao possibilitar a extensão de área e a substituição de áreas dentro do porto organizado, o Decreto nº 8.033, de 2013, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.048, de 2017, objetivou justamente conferir ao poder público margem de discricionariedade na avaliação da destinação das áreas portuárias, obviamente mediante justificativa embasada em elementos técnicos idôneos capazes de demonstrar o melhor aproveitamento das áreas portuárias, visando promover o desenvolvimento econômico do país. Destarte, a autorização de não realização de licitação em algumas hipóteses foi conferida pelo próprio legislador, sendo tais normas ratificadas pelo Tribunal de Contas da União quando da análise acerca da legalidade do Decreto nº 9.048, de 2017, por meio do Acórdão nº 1.446/2018 – Plenário.

16.3. Desse modo, não há que se falar em ofensa ao princípio licitatório, pois havendo essa permissão legal e, com base nas informações e documentos expostos, diante das evidências da compatibilidade e a coerência do pedido com as políticas públicas definidas para o setor portuário, bem como a adequação da via eleita para a finalidade proposta, este Poder Concedente, exercendo sua faculdade legal, dentro da discricionariedade que lhe é conferida, e efetuando uma análise preliminar de admissibilidade dos requisitos objetivos de procedibilidade do pleito, concluiu por aprovar a abertura de consulta pública visando colher subsídios que auxiliem a tomada de decisão acerca do mérito do pleito da arrendatária FIBRIA.

17. QUAL É A JUSTIFICATIVA PARA CARACTERIZAR O PRESENTE PROCEDIMENTO COMO “SUBSTITUIÇÃO PARCIAL DE ÁREAS” QUANDO, AINDA QUE CONTRADITÓRIAS, AS POUCAS INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS NA CONSULTA PÚBLICA INDICAM UM AUMENTO SIGNIFICATIVO DA ÁREA DA FIBRIA O QUE, A TODA EVIDÊNCIA, REPRESENTA UMA EXPANSÃO EFETIVA DE ÁREA, A QUAL É REGULADA PELO ARTIGO 33, § 1º, DA PORTARIA MINFRA Nº 530/219? (NÃO ACATADA)

17.1. Atualmente, a área 2 do contrato da Fíbria está totalmente obstruída pelas obras de implantação dos novos ramais ferroviários da região do Macuco, por esta razão, quando da elaboração da nota técnica que originou a abertura da consulta pública, inferiu-se que não haveria qualquer entrega de área correspondente à área 2 prevista contratualmente, com 12mil m², e esse seria o objeto da substituição parcial de área.

17.2. Entretanto, após análise das contribuições da presente consulta pública, e após esclarecimentos obtidos junto à SPA, constatou-se que parte da área 2, de aproximadamente 8 mil m², serão passíveis de entrega à arrendatária Fíbria, após desmobilização das obras de novos ramais ferroviários, que estão em execução no local, uma vez que esta área está servindo apenas de suporte/canteiro de obras.

17.3. Dessa forma, a substituição parcial de área será realizada e atingirá apenas a porção de área que não será disponibilizada no âmbito da área 2 do contrato de arrendamento da fibria, com aproximadamente 4 mil m².

17.4. Destaca-se que o arranjo final das áreas é o mesmo que foi publicizado na Consulta Pública, ocorrendo apenas ajustes decorrente da participação popular, com uma redução da área objeto de substituição e aumento da área que será objeto de expansão contratual, mantido inalterado os fundamentos de vantajosidade e interesse público na proposta, conforme detalhado ao longo desta manifestação.



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Augusto Santos Bernardino da Silva, Diretor - Substituto**, em 04/07/2022, às 15:18, 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, informando o código verificador **5807273** e o código CRC **82779A91**.



Referência: Processo nº 50000.061305/2019-84



SEI nº 5807273

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Bairro Zona Cívico Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: 61 2029-8800 - www.infraestrutura.gov.br