

## DESENVOLVIMENTO E MOBILIDADE: O NOVO PAC E A VIABILIZAÇÃO DO TÚNEL SANTOS-GUARUJÁ

**Rafael Wallbach Schwind FCIArb**

*Doutor e Mestre em Direito do Estado pela USP  
Sócio da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*

**Willian Alves dos Santos**

*Acadêmico de Direito pelo Mackenzie  
Estagiário da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*

### 1. Breve contexto e Necessidade do Projeto

A ligação entre Santos e Guarujá é uma demanda histórica da população da Baixada Santista. A travessia entre as duas margens do canal de acesso ao Porto de Santos é realizada principalmente por balsas, utilizadas diariamente por cerca de 28 mil pessoas.

No entanto, esse sistema apresenta limitações, como longas filas, atrasos frequentes e interrupções por condições climáticas ou operacionais, impactando a rotina dos moradores e trabalhadores da região.

Além das dificuldades enfrentadas pelos usuários diários, a travessia por balsas afeta diretamente o Porto de Santos, o maior da América Latina e um dos principais polos de exportação do Brasil. O fluxo intenso de caminhões e veículos que dependem dessa travessia prejudica a logística portuária, aumentando custos operacionais e reduzindo a eficiência no transporte de cargas.

Diante desse cenário, a construção do Túnel Submerso Santos-Guarujá surge como uma proposta que busca aprimorar a infraestrutura da região, oferecendo uma alternativa à travessia por balsas. Caso implementado conforme planejado, o projeto poderá contribuir para a redução do tempo de deslocamento e para melhorias na logística local. Além disso, há a expectativa de que impacte a mobilidade urbana e o transporte de cargas e passageiros, influenciando a integração econômica da Baixada Santista.

Os estudos foram contratados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através da Companhia Paulista de Parcerias.<sup>1</sup>

### 2. O Projeto do Túnel Submerso

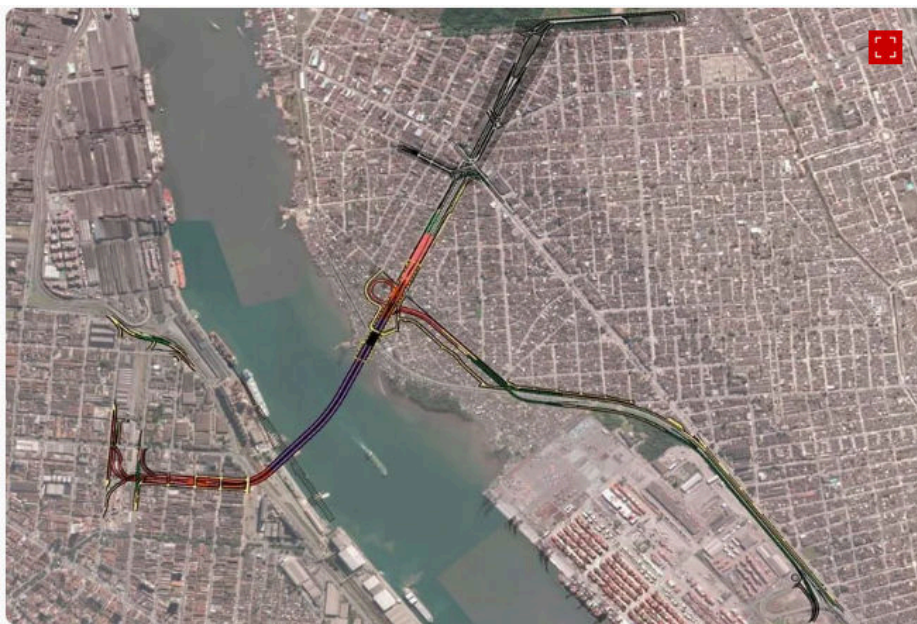
---

<sup>1</sup> Governo do Estado de São Paulo. Túnel submerso Santos-Guarujá. Parcerias e Investimentos SP, 2024. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/tunel-submerso-santos-guaruja/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

O Túnel Submerso Santos-Guarujá será o primeiro do Brasil e o maior da América Latina, com uma extensão total de 1,5 km, dos quais 870 metros serão submersos. Ele ligará os bairros de Outeirinhos (Santos) e Vicente de Carvalho (Guarujá), oferecendo uma alternativa moderna e eficiente à travessia atual.<sup>2</sup>

A estrutura contará com três faixas de rolamento em cada sentido, sendo que uma delas poderá ser adaptada para o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), além de espaços exclusivos para pedestres e ciclistas. Essa abordagem multimodal visa incentivar um transporte mais sustentável e acessível, reduzindo a dependência do uso de automóveis particulares.<sup>3</sup>

O investimento estimado é de R\$ 6 bilhões, e a execução da obra ocorrerá por meio de uma Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão patrocinada, na qual a concessionária vencedora será responsável pela construção, operação e manutenção do túnel durante 30 anos. Durante esse período, a concessionária administrará a infraestrutura e garantirá sua manutenção, recebendo retorno do investimento por meio da cobrança de pedágio e do recebimento de contraprestação pública.



Projeto inclui a concessão do Canal do Porto de Santos, com o objetivo de aprofundar o calado (a profundidade do porto) • Divulgação

<sup>2</sup> Nakamura, João. Governo de SP sanciona PPP para construção de túnel entre Santos e Guarujá. CNN Brasil, 24 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-de-sp-sanciona-ppp-para-construcao-de-tunel-entre-santos-e-guaruja/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

<sup>3</sup> CNN Brasil. Leilão para túnel submerso Santos-Guarujá já tem data. 30 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/leilao-para-tunel-submerso-santos-guaruja-ja-tem-data/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Além da construção em si, o projeto prevê medidas de mitigação ambiental, considerando a complexidade da região portuária e a necessidade de preservação do ecossistema local. A obra já conta com licença ambiental prévia e foi validada por consultorias internacionais especializadas em engenharia de alta complexidade.<sup>4</sup>

### 3. Previsão de Edital e Leilão

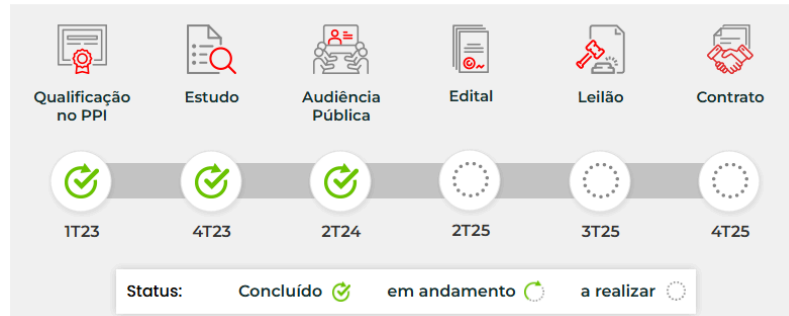
O Governo de São Paulo, em parceria com o Governo Federal, formalizou um convênio para viabilizar o projeto, estabelecendo um cronograma para sua implementação.

A publicação do edital da PPP está prevista para este mês, contendo as diretrizes para a licitação e os critérios para escolha da empresa concessionária. O leilão do projeto ocorrerá no dia 1º de agosto deste ano, quando será definida a empresa responsável pela construção e gestão do túnel.<sup>5</sup>



## Túnel Imerso Santos-Guarujá

Rodovias



A empresa vencedora da concessão recuperará seu investimento por meio do recebimento de contraprestação pública e da cobrança de pedágio, cujo valor ainda será definido no edital. Estudos estão sendo conduzidos para equilibrar os custos da tarifa e garantir que a travessia seja economicamente acessível para usuários frequentes. Uma possibilidade considerada é a implementação

<sup>4</sup> Governo do Estado de São Paulo. Túnel submerso Santos-Guarujá. Parcerias e Investimentos SP, 2024. Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/tunel-submerso-santos-guaruja/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

<sup>5</sup> Agência SP. Governo de SP e União formalizam convênio e edital do túnel Santos-Guarujá será publicado até o fim de fevereiro. Agência SP, 29 jan. 2024. Disponível em: <https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sp-e-uniao-formalizam-convenio-e-edital-do-tunel-santos-guaruja-sera-publicado-ate-o-fim-de-fevereiro/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

de tarifas diferenciadas, viabilizando benefícios para moradores da região e usuários do transporte público.<sup>6</sup>

Como em toda PPP, uma questão crucial será a garantia pública destinada a assegurar os recursos para o pagamento da contraprestação pública. São previstas as opções de (i) penhor sobre aplicações financeiras depositadas ou custodiadas em instituição financeira em que a CPP possua aplicações, (ii) constituição de gravame sobre fluxos e recebíveis disponíveis no âmbito do orçamento estadual, (iii) contratação de instrumento de garantia junto a instituições financeiras públicas ou privadas, ou instituições multilaterais, (iv) recursos decorrentes do túnel imerso Santos-Guarujá, sendo que essas possibilidades poderão ser combinadas.

Prevê-se também a realização de aportes públicos pelo Estado de São Paulo e pela União, que serão disponibilizados ao parceiro privado, sendo que o fluxo de desembolso das parcelas observará os cronogramas físico-executivo e físico-financeiro.

#### **4. Inclusão no Novo PAC**

O Túnel Santos-Guarujá foi incluído como o maior projeto do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciativa do Governo Federal para impulsionar investimentos em infraestrutura no Brasil. A inclusão desse projeto no Novo PAC reforça seu caráter estratégico e prioritário, garantindo suporte financeiro e institucional para sua execução.<sup>7</sup>

O Novo PAC tem como objetivo viabilizar obras de grande impacto socioeconômico, priorizando a mobilidade urbana, a logística nacional e o desenvolvimento sustentável. A participação do governo federal fortalece a viabilidade do projeto, assegurando que os recursos e parcerias necessários para sua realização sejam concretizados dentro do prazo esperado.<sup>8</sup>

#### **Eixos de investimento do Novo PAC:**

---

<sup>6</sup> Governo do Estado de São Paulo. Minuta do edital do Túnel Imerso Santos-Guarujá. Parcerias SP, 2024. Disponível em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Documento/Download?codigo=34132>. Acesso em: 14 fev. 2025.

<sup>7</sup> Poder 360. Governo envia projeto do túnel Santos-Guarujá ao TCU. 02 fev. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-infra/governo-envia-projeto-do-tunel-santos-guaruja-ao-tcu>. Acesso em: 05 fev. 2025.

<sup>8</sup> Casa Civil. Conheça o Novo PAC. Governo Federal, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-programa>. Acesso em: 14 fev. 2025.



Além disso, a modernização da infraestrutura portuária e viária da Baixada Santista está alinhada com os planos nacionais de desenvolvimento econômico e fortalecimento das exportações brasileiras. O Porto de Santos movimentava quase 30% da balança comercial do Brasil, e melhorias no acesso terrestre podem reduzir gargalos logísticos e aumentar a competitividade do setor.<sup>9</sup>

## 5. Possíveis Impactos do Projeto

Caso seja implementado conforme planejado, o Túnel Santos-Guarujá poderá trazer algumas mudanças para a região e para o país, tais como:

- **Redução da demanda por balsas:** possibilidade de diminuir filas e melhorar a mobilidade local.
- **Melhoria na logística portuária:** potencial para otimizar o transporte de cargas e contribuir para a redução de custos operacionais no Porto de Santos.
- **Integração de modais de transporte:** previsão de espaço para pedestres, ciclistas e possível conexão com o VLT.
- **Geração de investimentos e empregos:** o modelo de concessão pode incentivar a atração de recursos e a criação de postos de trabalho diretos e indiretos.
- **Impactos ambientais a serem avaliados:** a redução do tempo de espera de veículos pode levar a menor emissão de poluentes, mas outros fatores ambientais deverão ser considerados ao longo da execução do projeto.

## 6. Conclusão

<sup>9</sup> Secretaria de Comunicação Social. Com investimento recorde, Porto de Santos terá aporte de R\$ 12,6 bilhões para os próximos quatro anos. Governo Federal, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/03/com-investimento-recorde-porto-de-santos-tera-aporte-de-r-12-6-bilhoes-para-os-proximos-quatro-anos>. Acesso em: 14 fev. 2025.

O Túnel Submerso Santos-Guarujá é uma das principais iniciativas de infraestrutura em andamento no Brasil, oferecendo uma alternativa à travessia por balsas e buscando melhorar a mobilidade urbana na Baixada Santista.

A proposta de implementação por meio de Parceria Público-Privada (PPP) e sua inclusão no Novo PAC demonstram o interesse do setor público na viabilização do projeto.

Diante da magnitude da obra e dos impactos que pode gerar, tanto positivos quanto desafiadores, é fundamental que o projeto continue sendo analisado sob diferentes perspectivas.

Este artigo busca oferecer uma visão geral sobre a proposta, sem esgotar aspectos técnicos, jurídicos ou econômicos, e sem antecipar juízo definitivo sobre sua viabilidade ou execução.

O acompanhamento das próximas etapas, especialmente a publicação do edital neste mês e a definição da empresa concessionária, será essencial para avaliar com mais clareza os desdobramentos da iniciativa.

**Informação bibliográfica do texto:**

SCHWIND, Rafael Wallbach; SANTOS, Willian Alves dos. Desenvolvimento e Mobilidade: O Novo PAC e a viabilização do Túnel Santos-Guarujá. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 216, fevereiro de 2025, disponível em [www.justen.com.br](http://www.justen.com.br). Acesso em [data].