



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS  
GABINETE DO MINISTRO  
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS

OFÍCIO Nº 419/2025/ASPAR-MPOR

Brasília, na data da assinatura.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado **CARLOS VERAS**  
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados  
Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes  
CEP 70160-900 - Brasília/DF

Assunto: **Requerimento de Informação - RIC nº 5287, de 2025, de autoria do Deputado Julio Lopes - PP/RJ**

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Ao cumprimentá-lo cordialmente, reporto-me ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 369 (SEI nº 10401358), de 08 de outubro de 2025, que encaminha o Requerimento de Informação - RIC nº 5287, de 2025, de autoria do Deputado Julio Lopes - PP/RJ que **"Requer ao Ministério de Portos e Aeroportos informações sobre os fundamentos técnicos, jurídicos e econômicos que embasaram a Deliberação-DG nº 38/2025 da ANTAQ, referente ao processo licitatório do terminal portuário Tecon Santos 10."** (SEI nº 10401342)
2. A este respeito, informo que a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ encaminhou o Ofício nº 496/2025/DG-ANTAQ (SEI nº 10483678) acompanhado do Despacho D4 (SEI nº 10483694), contendo as informações solicitadas.
3. Por fim, este Ministério de Portos e Aeroportos permanece à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Anexos:

- I. Ofício nº 496 (SEI nº 10483678)
- II. Despacho D4 (SEI nº 10483694)

Atenciosamente,

**SILVIO COSTA FILHO**  
Ministro de Estado de Portos e Aeroportos



Documento assinado eletronicamente por **Silvio Serafim Costa Filho**, **Ministro de Estado de Portos e Aeroportos**, em 12/11/2025, às 20:22, 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.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **10488610** e o código CRC **A62F0CDF**.



**Referência:** Processo nº 50020.006494/2025-32



SEI nº 10488610

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ  
Brasília/DF, CEP 70044-902  
Telefone:



Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
Diretoria-Geral

**OFÍCIO Nº 496/2025/DG-ANTAQ**

Ao Senhor  
**MARCO ANTONIO FERREIRA DELGADO**  
Chefe da Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativos  
Ministério de Portos e Aeroportos  
Esplanada dos Ministérios, Bloco R  
70.044-902 - Brasília/DF

**Assunto: Requerimento de Informação - RIC nº 5287, de 2025, de autoria do Deputado Julio Lopes - PP/RJ.**

*Referência: Ofício nº 396/2025/ASPAR-MPOR. Processo nº 50020.006494/2025-32.*

Senhor Chefe de Assessoria,

1. Ao cumprimentá-lo, faço referência ao Ofício nº 396/2025/ASPAR-MPOR, por meio do qual essa Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos, do Ministério de Portos e Aeroportos, solicita subsídios para apresentação de resposta ao Requerimento de Informação - RIC nº 5287, de 2025, de autoria do Deputado Julio Lopes - PP/RJ, especialmente sobre os fundamentos técnicos, jurídicos e econômicos que embasaram a Deliberação-DG nº 38/2025 da ANTAQ, referente ao processo licitatório do terminal portuário Tecon Santos 10.
2. Em atendimento à demanda, faço juntar a este expediente a manifestação do Diretor Caio Farias, relator do Voto referenciado no Requerimento em questão, consubstanciada no despacho em anexo.
3. Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Atenciosamente,

FREDERICO DIAS  
Diretor-Geral

Anexos: I - Despacho D4 (SEI 2728014); e  
II - Documentos citados no Despacho D4 2728014 - [Link para acesso](#).



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Carvalho Dias, Diretor-Geral**, em 04/11/2025, às 13:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2728613** e o código CRC **48FCDF0**.

Referência: Processo nº 50300.024249/2025-61

SEI nº 2728613



Agência Nacional de Transportes Aquaviários

Diretoria 4 - D4

## DESPACHO

À Assessoria de Relações Parlamentares e Institucionais

Assunto: **Subsídios à resposta ao requerimento parlamentar.**

Senhor Assessor Parlamentar,

1. Em atenção ao Despacho ASPAR nº 2715205, com a finalidade de prestar subsídios para apresentação de resposta ao Requerimento de Informação - RIC nº 5287, de 2025, de autoria do Deputado Julio Lopes - PP/RJ, especialmente sobre os fundamentos técnicos, jurídicos e econômicos que embasaram a Deliberação-DG nº 38/2025 da ANTAQ, referente ao processo licitatório do terminal portuário Tecon Santos 10, encaminho-lhe a presente manifestação.

**1. Justificativa de Urgência (Parágrafos 2, 3): Quais foram os critérios e eventos objetivos, para além da "importância e envergadura do projeto", que configuraram a "comprovada urgência e relevância" para justificar a tramitação do processo sob o rito ad referendum?**

**Resposta:**

2. Consoante expresso no parágrafo 152 do Despacho DG nº 2568557, a justificativa para submissão ao rito *ad referendum*, previsto no art. 43, da Resolução ANTAQ Nº 66, de 27 de janeiro de 2022, considerou o fato de o Tecon Santos 10 estar qualificado como projeto prioritário no PPI do Governo Federal, conforme Decreto nº 10.743, de 08 de julho de 2021; bem como o fato de que, naquela data de 22/05/2025, a próxima reunião ordinária estava prevista para ocorrer no dia 05/06/2025, estando os autos devidamente instruídos e aptos para a deliberação da Diretoria Colegiada. O procedimento *ad referendum* é amplamente utilizado pela ANTAQ, podendo inclusive dizer, que é a regra geral observada, para se conferir a devida celeridade às licitações de arrendamentos portuários, bem como para atender ao alinhamento de agenda da ANTAQ, do MPOR, PPI, Autoridades Portuárias, B3, entre outros.

3. Consta ainda no Voto do Relator DG nº 2582072 que a urgência do caso estava devidamente configurada pelo compromisso (alinhamento de cronogramas) assumido juntamente com o Ministério dos Portos e Aeroportos, e decorre da importância e envergadura do projeto em análise.

4. Cumpre ainda esclarecer que a Resolução ANTAQ Nº 66/2022 trata o rito *ad referendum* nos seguintes dispositivos:

**Art. 43. Nos casos de comprovada urgência e relevância, estando os autos devidamente instruídos com toda a documentação necessária para a comprovação dos fatos constitutivos do direito da parte, o relator poderá proferir decisão ad referendum do Colegiado, com a respectiva fundamentação e anuência prévia de pelo menos mais três diretores. (REDAÇÃO DADA PELA RESOLUÇÃO Nº 88, DE 29/11/2022)**

§ 1º. Nos processos de gestão administrativa e em caso de afastamento legal simultâneo dos demais diretores, o Diretor-Geral poderá decidir independentemente da anuência prévia estabelecida no caput.

§ 2º. A decisão proferida ad referendum deverá ser submetida à apreciação da Diretoria Colegiada na reunião presencial, telepresencial ou virtual subsequente.

§ 3º. Caberá à Diretoria decidir expressamente acerca dos efeitos produzidos durante a vigência de decisão ad referendum não confirmada.

5. Por outro lado, a relevância da matéria é indiscutível, na medida em que o projeto denominado "Tecon Santos 10" representará um incremento na ordem de 3,25 milhões de TEU/ano, além da inclusão de capacidade para transportar 91 mil toneladas/ano de carga geral e o investimento total estimado foi ampliado para R\$ 6,45 bilhões, principalmente pela inclusão de obras fora da área do arrendamento no projeto. Logo, não há qualquer irregularidade ou inovação procedimental no fato da ANTAQ ter utilizado o rito expedito do ad referendum, que também foi usado no processo do Tecon Santos 10, por ocasião da Consulta Pública nº 06/2022-ANTAQ, conforme Deliberação-DG nº 132/2022 (SEI 1735034), sem quaisquer questionamentos.

**2. Eficácia da Audiência Pública (Parágrafo 10): Além da quantidade de contribuições recebidas, quais indicadores ou análises qualitativas comprovam que o processo foi eficaz em aprimorar o projeto, em oposição à hipótese de que o alto volume reflete uma elevada controvérsia sobre o modelo proposto?**

**Resposta:**

6. Como proposta de resposta ao questionamento supra, recomendo que sejam encaminhados o Relatório nº 8/2022/CRCP/SGE (SEI 1630109), a Nota Técnica nº 30/2022/CPLA (SEI 1692113), o Parecer Técnico nº 1/2022/GT-ODSE-004-22-DG (SEI 1700978 e anexos), a Nota Técnica nº 26/2022/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL (SEI 1707140 e anexos), a Nota Técnica nº 12/2022/AEC/DG (SEI 1729593), o Despacho AEC nº 1729724, os quais contêm as contribuições apresentadas e analisadas em decorrência da **Consulta Pública nº 06/2022-ANTAQ**, cujo objeto é obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos, relativos à realização de certame licitatório para o arrendamento de instalação portuária localizada no interior da poligonal do Porto Organizado de Santos, destinada à movimentação e armazenagem de cargas containerizadas, denominada STS10.

7. E que também sejam encaminhados o Relatório nº 3/2025/DRCP/SGE (SEI 2517288), o Relatório - Contribuições Audiência Pública TECON Santos 10 (SEI 2520222), bem como a Nota Técnica nº 51/2025/GRP/SGE (SEI 2532553), Despacho GRP nº 2535809, Despacho SRG nº 2538209, Nota Técnica nº 12/2025/COPAQ2-INFRASA/SUPAQ-INFRASA/DIPLANINFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (SEI 2547850 e anexos), Nota Técnica nº 21/2025/CPLA (SEI 2556338) e Despacho CPLA nº 2563896, todos do processo nº 50300.023843/2021-19, os quais contêm as contribuições apresentadas e analisadas em decorrência da **Consulta Pública nº 02/2025-ANTAQ**, cujo objetivo foi obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos relativos à realização de certame licitatório para o arrendamento da instalação portuária na área denominada Tecon Santos 10, localizada no Porto Organizado de Santos, no Estado de São Paulo, destinada à movimentação e armazenagem de carga containerizada e carga geral.

**3. Diretriz do Poder Concedente (Parágrafo 15): Qual documento ou ato normativo do Poder Concedente estabelece textualmente a diretriz de que um incumbente atuante no Porto de Santos não deve participar do certame?**

**Resposta:**

8. Conforme expressamente consignado no Voto do Relator AST-DG nº 2582072, o Despacho Decisório nº 6/2025/SNP-MPOR (SEI 2464456), retornou o projeto a esta ANTAQ com solicitação expressa do MPOR para que a análise concorrencial fosse revisada, nos seguintes termos:

"iii) Solicitar à ANTAQ especial atenção para providências com a realização de nova análise concorrencial, haja vista as previsões na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a Agência e a incumbiu de zelar pela concorrência e pelo interesse público em licitações de infraestruturas portuárias, bem como considerando o decurso de prazo entre a análise anteriormente realizada, e o atual cenário concorrencial existente no Porto de Santos; e"

9. Tal providência foi devidamente cumprida nos exatos termos das competências regulatórias estabelecidas na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras).

#### **4. Ineficácia de Cláusulas de Monitoramento (Parágrafo 43): Quais estudos de caso, nacionais ou internacionais, ou pareceres técnicos foram utilizados para embasar a suposição de que cláusulas contratuais de monitoramento "pode[m] acarretar ineficiências ou até mesmo se mostrarem completamente ineficazes"?**

##### **Resposta:**

10. As razões técnicas relativas a não opção do modelo de "Cláusulas de Monitoramento" e, conseqüentemente, a escolha de inclusão de restrições às empresas incumbentes, além de debatidas em todo o processo nº 50300.023843/2021-19, estão explicitadas de forma clara e objetiva nos parágrafos 62 a 88 do Despacho DG nº 2568557, abaixo citados:

62. Inicialmente, cumpre-me retomar aqui a conclusão de análise apresentada pelo CADE na Nota Técnica 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1665646) que, ainda que emitida em momento anterior, sugeriu **a inclusão de mecanismos rigorosos de controle** e que reforcem a repressão a condutas no edital e no contrato de arrendamento, caso não seja limitada a participação de *players* no leilão. Naquela ocasião, onde existia parcela maior de operadores não verticalizados no mercado competitivo, se verificava possíveis riscos ao ambiente concorrencial, sendo cogitada a limitação à participação de armadores no leilão.

63. Como consequência, naquele momento, a ANTAQ concluiu por permitir a participação de armadores verticalizados e incumbentes no certame e por incluir **remédios regulatórios** que, apesar do esperado custo regulatório, permitiriam a ampla participação no leilão, conforme se depreende das razões expostas no Voto-DG (SEI 1932117).

64. Porém, diante do cenário atual, e mesmo que os receios sobre questões concorrenciais sejam similares, entendo que a solução desenhada pela ANTAQ na primeira tentativa de licitação deste terminal não deve ser aplicada ao cenário atual. Explico.

**65. A inclusão de cláusulas contratuais de monitoramento regular e específico como forma de combater a competição imperfeita traz consigo elevada complexidade regulatória e pode acarretar ineficiências ou até mesmo se mostrarem completamente ineficazes.**

66. Monitorar e coibir práticas anticompetitivas em estruturas integradas exige mecanismos sofisticados. Ao se impor regras que garantem a disponibilização do terminal a terceiros em condições claras - prazos, preços e níveis de serviço padronizados - e prever penalidades por descumprimento, este tipo de regra contratual, além dos riscos da inovação, visto que inédito em contratos de arrendamentos portuários no Brasil, acarretará um grande esforço e desenvolvimento de ferramentas específicas que capacitem esta agência a efetivar tais medidas.

67. Além da questão do esforço regulatório concentrado para tratar de um caso específico, é importante salientar que o sistema brasileiro de defesa da concorrência já prevê ferramentas para inibir comportamentos anticoncorrenciais (infrações à ordem econômica).

68. A ANTAQ, no exercício de suas atribuições normativas para coibir práticas anticoncorrenciais, atua mediante a regulamentação do acesso não discriminatório a infraestruturas portuárias e hidroviárias, fiscaliza tarifas e preços para evitar abusos de poder econômico, monitora mercados para identificar condutas como cartéis ou monopólios, edita normas técnicas e operacionais para assegurar competição justa. Além disso, também coopera com o CADE e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), integrando mecanismos de aplicação da legislação antitruste, conforme acordos interinstitucionais e diretrizes estabelecidas em normativas complementares.

69. Diante deste cenário, acredito que a adoção de remédios regulatórios contratuais específicos não seja o melhor caminho para a situação presente.

70. Continuando. Muito se argumentou sobre os benefícios da integração vertical que ocasionaria o incentivo a investimentos e planejamento de longo prazo. Foram citados estudos e relatórios explicitando que a integração vertical é tanto consequência quanto a causa da estruturação atual das redes de transporte marítimo globais, caracterizada pela presença em alguns de seus ramos (*links*) de modelos de transporte e distribuição do tipo “*hub-and-spoke*”, o que justifica o gigantismo para os navios de contêineres nas linhas tronco, juntamente com as economias de escala associadas, assim como flexibilidade para as linhas regionais de *feeder*.

71. Junto a este ponto, também foi constantemente citado nos documentos deste processo referência a integração vertical como uma prática consolidada internacionalmente onde a atração de armadores e parcerias nos portos seriam virtuosamente estimuladas.

72. Concordo com estes argumentos, mas é bom delimitar a questão. Estes pontos não são o cerne da discussão aqui travada.

73. Observo que a verticalização sequer é inédita ou recente no setor portuário brasileiro. Muito pelo contrário. Ainda que possa haver riscos que justifiquem monitoramento, controle e repressão a condutas discriminatórias, a própria existência de outros terminais verticalizados, sejam de contêineres (como o caso da BTP e Santos Brasil no Porto de Santos), sejam terminais verticalizados de outras cadeias produtivas, como por exemplo, terminais de minério (Vale, CSN) e terminais de grãos líquidos (Petrobrás e Citrosuco) nunca foi considerada problemática *per se*.

74. O que se discute aqui é o risco da integração vertical no terminal “gerar concentração de mercado e práticas discriminatórias” o que requer maior envolvimento da ANTAQ na regulação do acesso de armadores ao leilão. Sobre este ponto, retomo discussão apresentada pela Superintendência e Regulação na Nota Técnica 51/2025/GRP/SRG (SEI 2532553):

*“157. Nesse contexto, não se veda a verticalização entre os segmentos logísticos a montante (navegação) e a jusante (serviço portuário), mas, por outro lado, veda-se que um agente econômico já estabelecido ingresse na competição e saque-se vencedor, consolidando e ampliando a participação de mercado que lhe confira condições de exercer, de forma unilateral, expedientes extorsivos ou exclusionários.*

*158. A adoção dessa sorte de medida que proíbe incumbentes de participar do certame pode permitir a adoção do arranjo verticalizado e, ao mesmo tempo, pode afastar o inconveniente da elevação dos graus de concentração em ambos os mercados, de porto e navegação, bem como pode permitir ganhos de escala sem imposição de discriminações ou outras restrições verticais, além de diversificar a quantidade de players no mercado, incorporando novos atores tanto no segmento portuário quanto no segmento de navegação, com possibilidade de incremento de novos contratos e opções logísticas*

*159. Com essa diversificação de concorrentes, pode-se reduzir o grau de concentração e, ainda, limitar-se as possibilidades de estratégias de discriminação, além de se poder diminuir a sustentabilidade de condutas unilaterais de venda casada, dada a maior possibilidade de desvio de demanda para outro terminal portuário e/ou para outro armador, bem como pela circunstância de que novos entrantes aumentam os custos de implementação de arranjos colusivos, que ostentam alto custo de transação com sua própria manutenção, monitoramento de todas as partes e punições difusas de eventuais desviantes. (grifos no original)”*

75. Acredito que a essência da análise concorrencial é garantir o *interesse público* maior, qual seja: dotar o país de melhor infraestrutura com custos menores aos usuários finais. Dadas as circunstâncias atuais do Porto de Santos, concordo com a SRG no sentido que concentrar o mercado que já é concentrado não é a melhor opção. A Superintendência também alega que há atratividade no leilão e que um novo entrante estimulará a concorrência refletindo na atração de mais linhas e no preço dos serviços portuários.

76. A defesa do interesse público e do usuário deve ser o rumo a orientar esta Agência. Santos é um Porto estratégico, que envolve, inclusive, a defesa de interesses nacionais, como a manutenção no país de um mercado exportador e importador, soberania nacional, segurança alimentar e a estratégia do país perante a geopolítica mundial. **A decisão aqui proposta deve levar em conta estas características**, devendo olhar o porto com estratégia para o país.

77. Indo adiante, observo que os argumentos contrários à verticalização discutem a dependência estrutural em cadeias portuárias verticalmente integradas, quando poucos grupos verticais (por exemplo, consórcios MSC/Maersk e CMA-CGM) controlam a maior parte da capacidade de movimentação em um porto, toda a cadeia se subordina às suas decisões estratégicas: alocação de

berços, níveis de preços e prioridades operacionais que podem dar preferência a navios próprios em situações de congestionamento, criando longas filas para os demais.

78. Apontou-se que mesmo sem imposições contratuais explícitas de exclusividade, a simples prática de reservar equipamentos, espaços no pátio ou faixas horárias para operações “internas” reduz a disponibilidade efetiva de infraestrutura para concorrentes. A limitação do número de “slots” de atendimento gera um efeito de escassez artificial que encarece o serviço para quem não faz parte do grupo integrado.

79. A juízo desta Relator, estes aspectos foram considerados na análise concorrencial que conclui que a possibilidade de integração vertical no âmbito do leilão do Tecon Santos 10 não configura, por si só, uma ameaça concreta à concorrência, porém o **grau de concentração no mercado relevante** de movimentação de contêineres no Porto de Santos eleva-se de maneira preocupante, caso seja permitida a participação indistinta de grupos econômicos que já possuem ativos de exploração portuária na área do complexo portuário de Santos.

80. Portanto, se faz necessário alternativas regulatórias (editais e contratuais) para mitigar ou evitar a possibilidade de concentração econômica e operacional dos ativos do Tecon Santos 10 com os atuais partícipes no mercado relevante considerado, buscando-se, assim, um equilíbrio necessário e indispensável ao mercado em tela.

81. Defende-se aqui que se inclua ajuste de limites de mercado para um teto de participação de *market share* em movimentação de contêineres em Santos, para novos arrendatários integrados, condicionando exceções à ausência de propostas de entrantes independentes e para que se regulamente detalhadamente quem pode participar de leilões de arrendamento em conjunto (consórcios), exigindo a previsão de medidas estruturais (como venda de ativos ou limitação de contratos de longo prazo).

82. Saliento que este tipo de medida não é inédito nesta Agência Reguladora, quando algum tipo de restrição à participação de licitantes fora incluído no processo licitatório com fins de garantir a competição no mercado. Como exemplo, cito as medidas concorrenciais adotadas nas licitações dos terminais STS13A, STA08, STS14, e 14A, IQI11, 12 e 13, MAC12, ITG02 e o recente projeto IQI16, cujos Acórdãos cito, destacadamente:

**“Acórdão Nº 424-2023-ANTAQ**

1. *Processo: 50300.000421/2023-29*

2. *Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério dos Portos e Aeroportos - MPOR; Portos Rio Autoridade Portuária*

3. *Relator: Alber Vasconcelos*

4. *Unidade Técnica: Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ - CPLA*

5. *Acórdão:*

*VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de análise das contribuições apresentadas durante o prazo da Audiência Pública nº 01/2023-ANTAQ, referente à licitação da instalação portuária denominada ITG02, destinada à movimentação e armazenagem de grânéis sólidos minerais, no Porto Organizado de Itaguaí/RJ,*

*ACORDAM os Diretores da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, reunidos para a Reunião Ordinária de Diretoria Colegiada de nº 549, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*5.1. aprovar as contribuições deferidas e indeferidas pela Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ (CPLA), nos termos da Nota Técnica nº 36/2023/CPLA;*

***5.2. quanto às contribuições não apreciadas pela CPLA por ainda constarem em análise no Ministério de Portos e Aeroportos, consignar o entendimento de que:***

***5.2.1. empresas já detentoras de participação relevante no mercado de movimentação de minério de ferro no complexo portuário do Porto de Itaguaí somente poderão ser declaradas vencedoras no certame em caso de não haver proposta válida de outras empresas, nos termos propostos nesta decisão; e***

***5.2.2. o certame deve prosseguir com a manutenção da modelagem e dos estudos já apresentados ao público, nos termos propostos nesta decisão;***

5.3. determinar que a CPLA, após as devidas atualizações, publique a Planilha Contribuições - ITG02- Pública no sítio eletrônico da Antaq;

5.4. encaminhar os autos a CPLA com vistas à atualização das minutas de Edital e de Contrato, considerando os termos contidos nesta decisão; e

5.5. determinar que a CPLA encaminhe as minutas de Edital e de Contrato atualizadas ao Ministério dos Portos e Aeroportos - MPOR, para posterior envio ao Tribunal de Contas da União.

6. Data da Reunião: 31/08/2023 - Telepresencial.

7. Especificação do quórum:

7.1. Diretores presentes: Eduardo Nery (Presidente), Flávia Takafashi, Lima Filho e Alber Vasconcelos (Relator).” (Negritei)

....

#### **“Acórdão Nº 298-2025-ANTAQ**

1. Processo: 50300.018889/2024-51

2. Interessados: Ministério de Portos e Aeroportos - MPOR e Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP

3. Relator: Alber Vasconcelos

4. Unidade Técnica: Secretaria Especial de Licitação e Concessões (SELC)

5. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam dos procedimentos prévios à abertura de licitação de área vinculada à Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, denominada IQ116, destinada à movimentação e armazenagem de granel sólido mineral, especialmente fertilizantes, no âmbito do planejamento do Governo Federal,

ACORDAM os Diretores da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, reunidos para a Reunião Ordinária de Diretoria Colegiada de nº 586, ante as razões expostas pelo Relator, em:

5.1. conhecer as contribuições deferidas e indeferidas pela Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da Antaq (CPLA), nos termos da Nota Técnica nº 03/2025/CPLA;

**5.2. complementar a análise da CPLA, consignando o entendimento de que:**

**5.2.1. empresas já detentoras de participação no mercado de movimentação de fertilizantes no complexo portuário do Porto de Itaqui somente poderão ser declaradas vencedoras no certame em caso de não haver proposta válida de outras empresas, nos termos propostos nesta decisão;**

5.2.2. a Autoridade Portuária deverá priorizar a utilização da estrutura de atracação para a movimentação de carga do arrendamento IQ116; e

5.2.3. o certame deve prosseguir com a manutenção da modelagem e dos estudos já apresentados ao público, nos termos propostos nesta decisão;

5.3. encaminhar os autos a CPLA com vistas à atualização das minutas de Edital e de Contrato, considerando os termos contidos nesta decisão;

5.4. determinar que a CPLA encaminhe as minutas de Edital e Contrato atualizadas ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), para posterior envio ao Tribunal de Contas da União.

6. Data da Reunião: 13/05/2025 - Telepresencial.

7. Especificação do quórum:

7.1. Diretores presentes: Caio Farias (Presidente), Flávia Takafashi, Lima Filho e Alber Vasconcelos (Relator).” (Negritei)

**83. Atualmente, a BTP e a Santos Brasil possuem 37% da capacidade de movimentação de contêineres no mercado do complexo portuário de Santos cada, seguidas pela DPW com 21% e pela Ecoporto com 5%. Conforme as simulações apresentadas pela Nota Técnica 51/2025/GRP/SRG (SEI 2532553), em caso de vitória da Joint-Venture BTP ou da Santos Brasil, que**

**resultaria em controle de 60% da capacidade portuária. A DP World, embora sem vínculos com armadores, alcançaria 48% de participação.**

84. Também é importante observar que o mercado de terminais de contêineres brasileiro é bastante dinâmico, caracterizado por contratos de longo prazo entre armadores e terminais e que nos últimos meses várias transações importantes ocorreram, como por exemplo:

- A aquisição da Santos Brasil pela CMA CGM, garantindo 48% do maior terminal do Porto de Santos;
- A compra de 56% da Wilson Sons pela MSC garantindo presença em terminais como Salvador e Rio Grande;
- A entrada da Maersk em Suape expandindo significativamente suas operações; e
- Recente acordo de longo prazo entre Maersk e DPWorld Santos para a inclusão de 7 novos serviços no terminal.

**85. Diante disto, entendo ser importante restringir movimentos e alianças oportunistas de stakeholders para ultrapassar a restrição à participação definida no edital. Para isso concluo que deve ser delimitado no edital a participação atual de mercado de cada um dos incumbentes, sendo o horizonte temporal que caracterizou a avaliação da participação de cada agente no mercado estudado como sendo o da data de elaboração do estudo concorrencial, a Nota Técnica 51/2025/GRP/SRG (SEI 2532553).**

86. Além disso, observo que a CPLA trouxe proposta de vedação de transferência do terminal a pessoa jurídica, bem como suas respectivas coligadas ou integrantes do mesmo grupo econômico, que seja titular ou tenham qualquer participação societária em contrato de Arrendamento ou de Adesão de instalação portuária autorizada para a movimentação de contêineres nas cidades de Santos, Guarujá e Cubatão.

**87. Entendo ainda que eventual proibição deve se estender por todo o longo prazo deste contrato de arrendamento, tendo em vista que, ao longo dos anos, podem haver alterações nos perfis e estratégias comerciais dos armadores e grupos socioeconômicos que os compõem tendentes a concentrar ainda mais o mercado.**

**88. Ao meu sentir, tal vedação é importante tanto no momento atual, quanto durante todo o período contratual de forma a garantir que o complexo portuário de Santos seja capaz de se adaptar às alterações no perfil do mercado regulado.**

## **5. Rejeição de Remédios Contratuais (Parágrafo 48): Qual foi a análise comparativa de custo-benefício e de risco regulatório que levou à conclusão de que a adoção de remédios contratuais específicos "não seria o melhor caminho para a situação presente"?**

### **Resposta:**

11. A resposta ao item anterior traz de forma clara a justificativa técnica da deliberação da ANTAQ no que tange à rejeição de remédios contratuais para a licitação do Tecon Santos 10. Ademais, conforme demonstrado em toda a instrução do processo nº 50300.023843/2021-19, a decisão da ANTAQ quanto às regras editalícias e contratuais foi lastreada em documentos técnicos elaborados pela Superintendência de Regulação e pela Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ - CPLA. Não só isso, a ANTAQ, ao cumprir o comando das diretrizes do Poder Concedente, trazidas no Despacho Decisório nº 6/2025/SNP-MPOR (SEI 2464456), que retornou o projeto a esta ANTAQ com solicitação expressa para que a análise concorrencial fosse revisada.

12. É dizer que, a modelagem com remédios contratuais foi debatida e analisada no referido processo, quando da deliberação das contribuições da Consulta Pública nº 06/2022-ANTAQ. Sendo que a ANTAQ reconheceu como melhor expressão do interesse público e lastreada no estudo elaborado por sua Superintendência de Regulação, escolhendo a alternativa regulatória de estabelecer restrições às empresas incumbentes, conforme assim o fez.

13. É forçoso lembrar que na deliberação e aprovação das contribuições trazidas na Consulta Pública nº 06/2022-ANTAQ, primeira fase do processo nº 50300.023843/2021-19, foram incluídos remédios concorrenciais, nos termos do Voto do Relator DG nº 1757478, decisão

condutora do Acórdão 553/2022-ANTAQ (SEI 1757726), os quais foram impugnados por regulados com inadequados, consoante se verifica nos embargos de declaração opostos pela empresa Terminal Investment Limited Holding Brasil Ltda (TIL) e petições das empresas Maersk Brasil (Brasmar) Ltda e (Maersk), mediante documento SEI 1753695, e do Sr. Rodrigo Tavares Paiva, representando a empresa TIL (documento SEI 1753842), referentes às alterações propostas pela ANTAQ em função dos aspectos concorrenciais associados ao certame.

**6. Previsão de Estímulo à Concorrência (Parágrafo 53): Quais modelos econômicos ou dados de mercado sustentam a previsão de que a entrada de um novo agente "estimulará a concorrência refletindo na atração de mais linhas e no preço dos serviços portuários"?**

**Resposta:**

14. A previsão de que a entrada de um novo agente estimulará a concorrência, refletindo na atração de novas linhas e em preços mais competitivos, fundamenta-se em análise técnica estruturada a partir de dados de mercado e parâmetros reconhecidos de concentração. Sendo que a Nota Técnica nº 51/2025/GRP/SRG (SEI 2532553) utilizou o Índice Herfindahl–Hirschman (HHI), métrica de referência no Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE (2016), para mensurar o grau de concentração do mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos. Foram simulados seis cenários, abrangendo diferentes configurações de mercado — desde a vitória de operadores incumbentes até a entrada de novos competidores, verticalizados ou não com armadores.

15. Os resultados indicaram que, embora o mercado permaneça classificado como altamente concentrado em todos os cenários, a entrada de um novo operador, especialmente quando acompanhada de desinvestimentos por parte de incumbentes, acarreta redução significativa da concentração, com queda de até 545 pontos no HHI. Essa magnitude é considerada relevante para caracterizar desconcentração, conforme os parâmetros do CADE.

16. Do ponto de vista econômico, a entrada de um novo agente em um mercado com características oligopolísticas tende a exercer pressão competitiva sobre os operadores já estabelecidos. Esse movimento estimula ganhos de eficiência, incentiva investimentos em modernização e inovação e impõe limites à elevação de preços, aproximando o comportamento de mercado de estruturas mais competitivas. A literatura econômica demonstra que, quanto maior o número de agentes atuando de forma independente, menor o poder de mercado individual, o que favorece preços mais eficientes e maior bem-estar do consumidor.

17. Assim, a conclusão da Nota Técnica nº 51/2025/GRP/SRG (SEI 2532553) está amparada em metodologia reconhecida, baseada em dados reais e parâmetros objetivos de concentração, em consonância com as melhores práticas de análise concorrencial aplicadas pelo CADE e por organismos internacionais.

**7. Conexão com Interesses Nacionais (Parágrafo 54): De que forma objetiva a restrição à participação de incumbentes se conecta à defesa da "soberania nacional, segurança alimentar e a estratégia do país perante a geopolítica mundial"?**

**Resposta:**

18. A concentração do mercado de movimentação e armazenagem no complexo portuário do Porto Organizado de Santos, em termos principiológicos, guarda relevância com os interesses nacionais, dado a importância de elo logístico para a economia Brasileira, consoante explicitado no parágrafo 53 a 58 do Voto do Relator AST-DG nº 2582072:

"53. A essência da análise concorrencial é garantir o *interesse público* maior, qual seja: dotar o país de melhor infraestrutura com custos menores aos usuários finais. Dadas as circunstâncias atuais do Porto de Santos, concordo com a SRG no sentido que concentrar o mercado que já é concentrado não é a melhor opção. A Superintendência também alega que há atratividade no leilão e que um novo entrante estimulará a concorrência refletindo na atração de mais linhas e no preço dos serviços portuários.

**54. A defesa do interesse público e do usuário deve ser o rumo a orientar esta Agência. Santos é um Porto estratégico, que envolve, inclusive, a defesa de interesses nacionais, como a manutenção no país de um mercado exportador e importador, soberania nacional, segurança alimentar e a estratégia do país perante a geopolítica mundial.** Argumentei que a **decisão aqui proposta deve levar em conta estas características**, devendo olhar o porto com estratégia para o país.

55. Indo adiante, observei que os argumentos contrários à verticalização discutem a dependência estrutural em cadeias portuárias verticalmente integradas, quando poucos grupos verticais (por exemplo, consórcios MSC/Maersk e CMA-CGM) controlam a maior parte da capacidade de movimentação em um porto, toda a cadeia se subordina às suas decisões estratégicas: alocação de berços, níveis de preços e prioridades operacionais que podem dar preferência a navios próprios em situações de congestionamento, criando longas filas para os demais.

56. Apontou-se que mesmo sem imposições contratuais explícitas de exclusividade, a simples prática de reservar equipamentos, espaços no pátio ou faixas horárias para operações “internas” reduz a disponibilidade efetiva de infraestrutura para concorrentes. A limitação do número de “slots” de atendimento gera um efeito de escassez artificial que encarece o serviço para quem não faz parte do grupo integrado.

57. Em meu entendimento estes aspectos foram considerados na análise concorrencial que conclui que a possibilidade de integração vertical no âmbito do leilão do Tecon Santos 10 não configura, por si só, uma ameaça concreta à concorrência, porém o **grau de concentração no mercado relevante** de movimentação de contêineres no Porto de Santos elevar-se-ia de maneira preocupante caso seja permitida a participação indistinta de grupos econômicos que já possuem ativos de exploração portuária na área do complexo portuário de Santos.

58. Portanto, se fez necessário alternativas regulatórias (editais e contratuais) para mitigar ou evitar a possibilidade de concentração econômica e operacional dos ativos do Tecon Santos 10 com os atuais partícipes no mercado relevante considerado, buscando-se, assim, um equilíbrio necessário e indispensável ao mercado em tela."

19. De mais a mais, preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social são princípios gerais, consoante previsão expressa nos incisos I a XII do art. 11 da Lei nº 10.233/2001, destacadamente:

**Art. 11. O gerenciamento da infra-estrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:**

**I – preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social;**

II – assegurar a unidade nacional e a integração regional;

**III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;**

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

V – compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos;

VI – promover a conservação de energia, por meio da redução do consumo de combustíveis automotivos;

VII – reduzir os danos sociais e econômicos decorrentes dos congestionamentos de tráfego;

**VIII – assegurar aos usuários liberdade de escolha da forma de locomoção e dos meios de transporte mais adequados às suas necessidades;**

IX – estabelecer prioridade para o deslocamento de pedestres e o transporte coletivo de passageiros, em sua superposição com o transporte individual, particularmente nos centros urbanos;

X – promover a integração física e operacional do Sistema Nacional de Viação com os sistemas viários dos países limítrofes;

**XI – ampliar a competitividade do País no mercado internacional;**

XII – estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao setor de transportes. **(Negritei)**

20.

**8. Proibição de Transferência por 25 anos (Parágrafo 65): Qual a análise de risco e de dinâmica de mercado que justifica a imposição de uma restrição de transferência de controle por todo o prazo contratual de 25 anos?**

**Resposta:**

21. No parágrafo 40 da Nota Técnica nº 21/2025/CPLA(SEI 2556338) apresentou justificativa para tal vedação no seguintes termos:

40. Não obstante ao endereçamento dos achados concorrenciais no âmbito da minuta do Edital, o qual tem por objetivo evitar a excessiva concentração horizontal no Complexo Portuário de Santos, é preciso que haja replicação dessa preocupação na minuta de Contrato. Caso contrário, todo o trabalho de evitar concentração excessiva no momento do leilão pode vir por água abaixo no período de execução propriamente do contrato, por exemplo, caso parcela da participação do Arrendamento seja vendido a pessoa jurídica, bem como suas respectivas coligadas ou integrantes do mesmo grupo econômico, que seja titular de contrato de Arrendamento ou de Adesão de instalação portuária autorizada para a movimentação de contêineres nas cidades de Santos, Guarujá e Cubatão.

41. Para evitar isso, sugere-se a inclusão da seguinte cláusula na minuta do Contrato:

**6.4.** É vedada a transferência, durante todo o prazo contratual, de qualquer percentual de participação do **Arrendamento** a pessoas jurídicas, bem como suas respectivas coligadas ou integrantes do mesmo grupo econômico, que sejam titulares ou tenham qualquer participação societária em contrato de Arrendamento ou de Adesão de instalação portuária autorizada para a movimentação de contêineres nas cidades de Santos, Guarujá e Cubatão.

22. Assim, resta claro que a Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ ao sugerir a inclusão da referida vedação tinha por referência os achados concorrenciais no estudo elaborado pela Superintendência de Regulação da ANTAQ, constante na Nota Técnica nº 51/2025/GRP/SRG (SEI 2532553). Logo, com o objetivo de se evitar a excessiva concentração horizontal no Complexo Portuário de Santos e com a replicação dessa preocupação (risco) na minuta de Contrato. É dizer que, os riscos concorrenciais evidenciados nos estudos da SRG, os quais levaram a inclusão das restrições às empresas incumbentes, sob pena de esvaziar a eficácia destas medidas, a Diretoria Colegiada da ANTAQ encampou a recomendação da Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ.

**9. Adequação do Critério de Habilitação Técnica (Parágrafo 76): Qual o estudo técnico que define o patamar de 100 mil TEUs/ano como "adequada" para o porte e a complexidade do Tecon Santos 10 e que, ao mesmo tempo, garante a isonomia e a amplitude da competição?**

**Resposta:**

23. O critério de habilitação técnica de 100 mil TEUs/ano foi adotado pela ANTAQ com base no estudo trazido na Nota Técnica nº 21/2025/CPLA (SEI 2556338), parágrafos 199 a 216, os transcrevo abaixo:

**"21. Habilitação técnica**

199. O tema habilitação técnica foi objeto de duas contribuições na consulta pública - IDs 255 e 239. Embora poucas em número, suscitam um ponto relevante que merece destaque.

200. Como é possível se observar *in verbis*, as contribuições buscam garantir que apenas proponentes aptas tecnicamente a executar o projeto Tecon Santos 10 se habilitem ao Leilão, senão vejamos:

**ID 255** - Dada a importância desse ativo para a economia brasileira, recomendamos que seja exigida a seguinte qualificação técnica:

O arrendatário deve ter experiência na construção e operação de terminais de contêineres com as mesmas especificações ou superiores (pelo menos **3,5 milhões de TEUs** de volume movimentado por ano) em pelo menos 2 locais por mais de 3 anos."

**ID 329** - A ausência de requisitos de comprovação de know-how técnico e operacional de terminais portuários consiste em grave falha, possibilitando que operadores portuários de baixa expressão e representação comercial – desde que associados à agentes financeiros

e/ou com disponibilidade de capital – consigam participar e, eventualmente, sagrar-se vencedores do certame ou, ainda, assumir a operação como contratado.

É certo que a ampla participação em certames públicos deve ser incentivada, no entanto, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão 1.977/2013-Plenário, é essencial que o edital possibilite apenas a participação de licitantes “aptas a atenderem o chamamento licitatório com seriedade e responsabilidade”:

“O contrato administrativo não deve, afinal, ser um brinquedo em que o licitante que primeiro encontrar o erro sagrar-se-á vencedor. Um ambiente de justiça e segurança inibe os chamados aventureiros; em outra mão, atrai boas empresas, aptas a atenderem o chamamento licitatório com seriedade e responsabilidade” (Acórdão 1.977/2013, “&”Plenário, rei. Min. Valmir Campelo).”

Vale destacar que no âmbito da Audiência Pública n.º 03/2024, foram apreciadas as minutas relativas ao projeto de concessão do Porto Organizado de Itajaí, no qual foram estabelecidos requisitos quantitativos de qualificação técnica relativa à movimentação de contêineres. Inobstante aqui se tratar de projeto de arrendamento, válido ressaltar que o Decreto Federal n.º 8.033/2013, em seus art. 8º, IV e 10 caput, autoriza a adoção de critérios de qualificação técnica para além da exigência de pré-qualificação.

Nesses termos, entende-se necessário que o edital demande dos licitantes a comprovação de experiência prévia mínima na movimentação e operação de Terminal Portuário de Contêineres, diretamente ou por meio do seu grupo econômico, adotando-se como parâmetro número próximo ao limite operacional previsto pela INFRA S.A. Assim, sugere-se a complementação do edital nos seguintes termos:

“19.12.1 A Proponente que participar do leilão deverá comprovar ser, ou integrar grupo econômico que contenha, um Operador de Terminal Portuário de Contêineres que tenha operado, em pelo menos um dos últimos 5 (cinco) anos, terminal que tenha movimentado, naquele ano, no mínimo, **3.000.000 TEUs**. Caso a movimentação esteja expressa em unidade equivalente a um contêiner de 20 pés (TEU), a relação deverá ser de 11 (onze) toneladas para 1 (um) TEU.”

19.12.1.1 A comprovação para atendimento ao item 19.12.1 se dará por meio de atestado(s) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado e/ou certidões emitidas pelas respectivas autoridades portuárias e/ou órgãos público competentes, em nome da licitante ou de sua Parte Relacionada”)

201. As contribuições aqui abordadas tratam de qualificação técnico-operacional, pois envolvem a comprovação de que o licitante já executou atividades similares ao objeto da licitação. Elas se alinham no sentido de exigir que as proponentes comprovem experiência recente em movimentação de contêineres, assim como na construção de terminais. As propostas dos contribuintes sugerem que se comprove a movimentação mínima de 3,5 milhões e 3 milhões de TEUs ano, respectivamente. Além disso, que essa movimentação deve ter ocorrido em um ou dois anos entre os últimos cinco anos.

202. Todo requisito de habilitação, incluindo os requisitos técnicos, enfrentam o *trade-off* entre segurança na execução do projeto e concorrência no leilão. Neste sentido, qualquer exigência deve ser devidamente justificada e na dose adequada. A própria Carta Magna de 1988 permite apenas exigências de habilitação técnica **indispensáveis** à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

203. Portanto, os critérios de habilitação técnica tem como finalidade comprovar que o licitante possui a qualificação técnica necessária para bem executar o objeto da contratação. Referem-se, portanto, a características inerentes ao licitante relacionadas ao objeto da contratação. Devem, como tudo na administração pública, ser razoáveis e proporcionais. Por exemplo, não há racionalidade na exigência de que as proponentes comprovem que já tenham realizado tudo exatamente como no edital.

204. O que se deve buscar é que as proponentes não sejam aventureiras, que tenham conhecimento do complexo mercado de terminais de contêineres, das relações com armadores, exportadores e importadores; do complexo arcabouço regulatório, de regras aduaneiras, de segurança, das sensibilidades ambientais, da logística de armazenagem e da operação de cais. Enfim, busca-se empresas que já conhecem minimamente o ambiente em que atuarão e que, em virtude disso, já estejam mais avançadas em termos de curva de aprendizagem.

205. O projeto Tecon Santos 10 pretende ser o maior leilão da história brasileira, com investimentos da ordem de 5 bilhões em 08 anos, elevando a capacidade do Porto Organizado de Santos em mais

de 3 milhões de TEUs/ano. Ora, gerir um ativo deste porte traz suas complexidades e sua má execução poderá acarretar impactos adversos para a logística portuária nacional.

206. Incluir requisito de experiência técnica é instrumento comum em licitações de atividades mais complexas e de grande vulto e é sim adequado ao presente caso. Quanto aos parâmetros sugeridos nas contribuições, por outro lado, estes parecem demasiadamente elevados, com risco de reduzir drasticamente a quantidade de interessadas habilitadas a participar do leilão, sem haver uma justificativa razoável.

207. As contribuições não trouxeram justificativa técnica para os parâmetros sugeridos. Não parece razoável exigir que apenas terminais com porte igual ou próximo do futuro Tecon Santos 10 possam participar do leilão, pois não há como presumir que operadores de terminais menores não tenham *expertise mínima* para desempenhar tal atividade. Terminais de menor porte também estão expostos, em alguma medida, aos desafios operacionais de um terminal de grande porte, pois conhece o ambiente de mercado.

208. Nos termos do Quadro 01 abaixo, o qual informa a movimentação de contêineres por instalação portuária no Brasil em 2024, percebe-se que nenhum arredamento portuário de contêineres ou TUP isoladamente movimentou em 2024 3 milhões de TEUs/ano. A Santos Brasil movimentou aproximadamente 2,15 milhões de TEU em 2024, seguida pela BTP, com aproximadamente 1,5 milhões de TEU e o TCP 1,4 milhões de TEU aproximadamente.

209. Se atendidas as demandas das contribuições sob análise neste tópico (acima de 3 milhões de TEU/ano), nem mesmo os maiores terminais do Brasil seriam capazes de se habilitar, salvo comprovação de operação em terminais internacionais. O quadro abaixo plota as movimentações de contêineres em TEU por instalação portuária no Brasil em 2024, conforme informações públicas disponibilizadas no portal da ANTAQ - estatístico aquaviário.

Quadro - Movimentação de Contêineres por Instalação Portuária no Brasil em 2024 - em TEU

	<b>Instalação Portuária</b>	<b>TEU - 2024</b>
1	Santos   Santos Brasil Participações S.A. (02762121000104)	2.147.181
2	Santos   Brasil Terminal Portuario S.A. (04887625000178)	1.543.629
3	Paranaguá   TcP - Terminal De Contêineres De Paranagua S/A (12919786000124)	1.458.691
4	Portonave - Terminais Portuários de Navegantes (01335341000180)	1.208.470
5	Porto Itapoá Terminais Portuários (01317277000105)	1.200.287
6	DP World Santos (02805610000279)	1.104.153
7	Rio Grande   Tecon Rio Grande S/A (01640625000180)	793.811
8	Rio de Janeiro   Multi-Rio Operacoes Portuarias S/A (02877283000180)	686.054
9	Suape   Tecon Suape S/A (04471564000163)	646.808
10	Porto Chibatão (84098383000172)	555.041
11	Terminal Portuário do Pecém (01256678000100)	514.661
12	Salvador   Tecon Salvador S/A (03642342000101)	418.531
13	Vitória   T V V - Terminal De Vila Velha S.A (02639850000160)	357.377
14	Super Terminais Comércio e Indústria (04335535000255)	265.762
15	Rio de Janeiro   Ictsi Rio Brasil Terminal 1 S.A. (02373517000151)	250.836
16	Itaguaí   Sepetiba Tecon S/A (02394276000127)	205.163
17	Vila do Conde   Convicon Contêineres De Vila Do Conde S/A (06013760000110)	164.426
18	Imbituba   Santos Brasil Participações S.A. (02762121000104)	110.593
19	Fortaleza   Companhia Docas Do Ceara (07223670000116)	101.721
20	Terminal Santa Clara (42150391003862)	52.010
21	Santos   Autoridade Portuaria De Santos S.A. (44837524000107)	35.297
22	Itajaí   Seara Operações Portuárias Ltda (11448549000160)	33.947
23	Itaguaí   Csn Mineracao S.A. (08902291000115)	11.594

24	Passarão (22797070000236)	8.125
25	Chibatão Navegação e Comércio (84098383000415)	7.809
26	Paranaguá   Embarque/Desembarque direto	3.301
27	Santos   Marimex Despachos Transportes E Serviços Ltda (45050663000159)	3.202
28	Natal   Companhia Docas Do Rio Grande Do Norte - Codern (34040345000603)	2.714
29	Santos   Terminal De Veiculos De Santos S.A. (07380119000186)	2.425
30	Itajaí   Superintendência Do Porto De Itajai (00662091000120)	1.982
31	Imbituba   Embarque/Desembarque direto	1.945
32	Itajaí   Apm Terminals Itajai S.A. (04700714000163)	1.614
33	Santos   Embarque/Desembarque direto	1.158
34	Porto Velho   Sociedade De Portos E Hidrovias Do Estado De Rondônia (02278152000186)	1.150
35	Outros (20 registros)	4.695
	<b>Total Geral</b>	13.906.162

Fonte. Estatístico Aquaviário - ANTAQ.

210. Além do mais, o projeto Tecon Santos 10 não iniciará a operação com a sua capacidade máxima. O *ramp up* do projeto impõe um graduado crescimento de capacidade operacional, permitindo ao futuro arrendatário se adaptar aos desafios de cada fase operacional do projeto, o que deve ser levado em consideração.

Fase	Período	Capacidade (TEUs/ano)
1	2028 - 2029	280.000
2	2030 - 2031	1.350.000
3	2032 - 2033	2.408.000
4	2034 - 2050	3.250.000

*Ramp up* Tecon Santos 10. (Fonte: Seção B - Estudo de Mercado - EVTEA TECON SANTOS 10 - SEI 2554294)

211. Neste contexto, parece acertado incluir a exigência de *expertise* técnica que comprove a relação do proponente com a atividade de movimentação de contêineres, sem restringir as interessadas habilitadas além do estritamente necessário. Ou seja, não se trata de encontrar um número elevado que comprove eficiência ou nível de serviço, mas tão-somente um valor que comprove um mínimo know-how que seja suficiente para que o futuro arrendatário logre êxito em atingindo a capacidade prevista no *ramp-up* do projeto.

212. Trata-se de tarefa desafiadora encontrar um número de movimentação mínima como qualificação, sem inabilitar desproporcionalmente empresas a participação no certame. Isso pois o que se busca é evitar aventureiros e receber propostas de empresas que tenham ciência do complexo ambiente que atuarão e uma experiência mínima que garanta uma boa execução contratual.

213. Sugere-se, portanto, que seja exigido como requisito de habilitação técnica-operacional a comprovação de que a proponente seja operador de terminal de contêineres que tenha operado, em pelo menos um dos últimos cinco anos, terminal que tenha movimentado, naquele ano, no mínimo, 100 (cem) mil TEUs/ano.

214. Este número garante mínima *expertise* e, conforme os dados de movimentações constantes do Quadro 01, exclui apenas instalações portuárias com movimentação de baixíssima expressividade.

215. Recomenda-se, portanto, a inclusão das seguintes cláusulas.

#### **Subseção III – Habilitação Técnica**

19.15. É necessário que a Proponente comprove o atendimento aos requisitos estabelecidos em um dos subitens a seguir:

19.15.1. A **Proponente** que participar do **Leilão** isoladamente deverá ser um **Operador de Terminal Portuário de Contêineres** que tenha operado, nos últimos 5 (cinco) anos, até o mês anterior ao da sessão pública do **Leilão**, terminal que tenha movimentado (ship-to-shore), no mínimo, 100.000 (cem mil) TEUs no período de 12 (doze) meses. Caso a movimentação

esteja expressa em toneladas, a relação deverá ser de 11 (onze) toneladas para 1 (um) TEU (contêiner de 20 pés).

19.15.2. O requisito de qualificação técnica atrelado à movimentação anual de contêineres previsto no Item 19.15.1:

- a) pode ser comprovado por empresas do mesmo Grupo Econômico;
- b) refere-se à movimentação exclusiva de um único terminal explorado pelo **Operador de Terminal Portuário de Contêineres**;
- c) pode ser comprovado por terminais que operam em território estrangeiro;

19.15.3. A comprovação do requisito de previsto no Item 19.15.1 pode ser feita mediante:

- a) informação extraída de base de dados pública oficial governamental ou de organismo internacional; ou
- b) atestado da autoridade portuária ou autoridade equivalente onde se localiza o terminal portuário do Operador de Terminal Portuário de Contêineres, no caso de aplicação do Item 19.15.2, "c".

19.15.4. A Proponente que participar do Leilão sob a forma de Consórcio deverá ter, na composição do Consórcio, um Operador de Terminal Portuário de Contêineres que atenda o requisito previsto no Item 19.15.1, observado o disposto nos Itens 11.1.2 e 11.1.2.1.

#### **Seção II - Da Participação em Consórcio**

11.1.2. O Operador de Terminal Portuário de Contêineres, caso seja membro do Consórcio, deverá deter **pelo menos 15% (quinze por cento)** de participação.

11.1.2.1. Na hipótese do Item 3.3.4, não será exigido prazo mínimo de relação societária entre as empresas do Grupo Econômico e o Operador de Terminal Portuário de Contêineres.

216. Por fim, quanto à sugestão de comprovação de experiência em construção de terminais, objeto da contribuição ID 255, registramos que não foi acatada, uma vez que não há registros de problemas decorrentes de imperícia em construção de terminais no longo histórico de leilões portuários realizados pela ANTAQ."

### **10. Recusa de Nova Audiência Pública (Parágrafos 79, 80, 81, 84): Quais foram os fundamentos jurídicos e processuais para rejeitar a solicitação do Ministério da Fazenda por uma nova audiência, para além do juízo de que o tema estaria "maduro" e que a medida seria "procrastinatória"?**

#### **Resposta:**

24. Nos itens 77 a 82 do Voto do Relator AST-DG nº 2582072 constam expressamente expostos os fundamentos jurídicos e processuais para rejeitar a solicitação do Ministério da Fazenda por uma nova audiência:

"[...]

77. Adicionalmente salientei a discussão apresentada no sentido de frustrar aventureiros ou especuladores que porventura objetivem negociar o contrato após conquistar a licitação. **Percebi ser um ponto válido. A proposta de inclusão de cláusula contratual tendente a obrigar que o arrendatário permaneça com o ativo até a conclusão dos investimentos me parece acertada.**

Por fim, a Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação do Ministério da Fazenda (SEAE/MF), por meio do Parecer nº 955/2025/MF (SEI 2517205), sugeriu que a ANTAQ promovesse a reabertura da audiência pública *"para que possam ser feitas eventuais contribuições de todos os agentes envolvidos em tema relevante para a elaboração do Edital e Contrato de arrendamento"*.

78. Tal proposição não me pareceu adequada, uma vez que, mesmo que a análise concorrencial empreendida pela setorial técnica de regulação da ANTAQ não tenha sido parte dos documentos sobre os quais foram recebidas contribuições durante a Audiência Pública 02/2025, as questões ali apresentadas foram amplamente discutidas durante o processo de Audiência Pública.

79. Conforme já discorri nos parágrafos anteriores, todos os pontos apresentados durante a Audiência Pública foram considerados, analisados e discutidos seja na análise concorrencial, seja na justificativa às respostas, seja no presente voto. Desta forma, a reabertura ou uma nova audiência pública para tratar do tema seria tão somente reabrir participação pública para, desta vez, discutir a

decisão da ANTAQ – o que não me parece adequado visto existirem outras formas de se recorrer de decisões administrativas no sistema legal pátrio.

80. De igual modo, ressaltei a própria exaustão do tema, que já vem sendo discutido desde 2022. As questões sobre concorrência e verticalização de terminais de contêineres já estão bastante evoluídas, com claras e bem estabelecidas posições dos vários principais stakeholders interessados. O tema está bastante adiantado e maduro para ser decidido pela ANTAQ. Não entendo que audiência específica sobre o tema venha a agregar novos elementos - **nesta fase interna da licitação** - que já não tenham sido fartamente discutidos até então.

81. Ademais, consoante esclareci, com destaque, no Voto AST-D4 nº 2557717, proferido no processo nº 50300.009084/2025-05, a análise concorrencial em elaboração pela Superintendência de Regulação, naquela ocasião, **constitui peça estritamente instrutória, cuja finalidade é subsidiar a decisão da Diretoria Colegiada quanto às diretrizes a serem adotadas no certame. Não se tratando de peça autônoma, tampouco sujeita a deliberação específica da Agência ou a consulta pública aos interessados.**

82. Também ressaltei na referida assentada **que não haveria, por conseguinte, aprovação ou rejeição do estudo concorrencial, mas tão somente sua utilização como subsídio técnico para eventual adoção de regras específicas no edital de licitação e respectivo contrato.**

**Por conseguinte, a meu ver nova audiência pública teria um único efeito, o de procrastinar a conclusão deste processo e prejudicar a celeridade necessária para a licitação deste terminal. Desta forma, em prol da eficiência processual, não acatei a sugestão de reabertura de audiência pública.**

[...]"

25. Tais fundamentos estão alinhados com os entendimentos e conclusões da Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários da ANTAQ - CPLA que aprovou a Nota Técnica nº 21/2025/CPLA, na qual se concluiu que foi atingido o objetivo da Audiência Pública, que era obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento das minutas jurídicas e estudos técnicos necessários à realização do certame licitatório referente ao arrendamento TECON SANTOS 10, conforme se verifica na ATA de Reunião da CPLA registrada no SEI sob o número 2564614.

**11. Suficiência de Instrumentos Regulatórios (Parágrafo 107): Se a ANTAQ já possui "instrumentos legais e regulatórios adequados para lidar com abusos de poder de mercado" (no caso do mercado Ro-Ro), por que esses mesmos instrumentos não foram considerados suficientes para monitorar um eventual incumbente que vencesse o certame do Tecon Santos 10, justificando uma proibição ex ante?**

**Resposta:**

26. A resposta da presente questão está abrangida pelas respostas dos itens 3, 4, 5 e 6 supra.

**12. Supressão da Obrigação de Fornecimento de Energia no Cais (OPS) (Parágrafos 127, 128, 129): Diante da "insuficiência de elementos técnicos", quais foram as diligências realizadas pela Agência para obter tais informações, em vez de optar pela simples supressão de uma obrigação alinhada a objetivos de modernização e sustentabilidade ambiental?**

**Resposta:**

27. A redação final da cláusula referente à Obrigação de Fornecimento de Energia no Cais (OPS) tomou por fundamento a contribuição trazida Consulta Pública nº 02/2025-ANTAQ, nos termos do item 84 da Nota Técnica nº 21/2025/CPLA(SEI 2556338), cujo teor segue abaixo:

84. Com relação à eletrificação do cais, destaco a ID 226, a qual, assim como outras contribuições, apontou que para que haja fornecimento desse serviço é preciso uma série de investimentos e maior detalhamento no projeto:

**ID 226:** 1. São necessários investimentos significativos em terra para fornecer abastecimento elétrico para um navio.

2. Sem exigências legais ou regulatórias que exijam que os navios usem eletricidade de terra ou fornecimento substancial de subsídios, esses investimentos geralmente não são financeiramente viáveis. Adicionalmente, os sistemas de energia em terra devem estar em conformidade com o

padrão internacional IEC 80005-1, que especifica um requisito de energia de 7,5 MVA por navio. Favor informar se a rede elétrica local tem (ou terá) capacidade de reserva suficiente para atender a essas demandas e fornecer energia de forma confiável a todos os navios.

3. Portanto, sugerimos, gentilmente, a revisão da Cláusula 7.1.1(xxviii) para exigir que o arrendatário aloque espaço para uma futura estação de entrada e estações conversoras. Adicionalmente, o arrendatário deve garantir que a nova infraestrutura civil inclua os dutos necessários para acomodar a futura instalação de um sistema de fornecimento de energia de terra quando estas vierem a ser exigidas pela regulação aplicável. Essas sugestões visam permitir um aprimoramento do Terminal no futuro, mas sem exigir a construção de estações de entrada e conversão de energia elétrica de imediato.

4. Se for exigido que o arrendatário realize de imediato a instalação completa do sistema de fornecimento de energia de terra para os navios, solicitamos, gentilmente, que isso seja um requisito obrigatório para todos os outros terminais de contêineres no Porto de Santos, pois é necessário garantir igualdade de condições. Também deve ser obrigatório que os navios usem energia em terra.

5. Além disso, poderiam compartilhar se estão sendo planejadas alterações na regulação para tornar tal fornecimento obrigatório?

**RESPOSTA:** Agradecemos a contribuição e informamos que a eletrificação do cais deixará de ser obrigação contratual no âmbito da revisão do estudo. Todas as informações disponíveis serão disponibilizadas no data room do projeto no âmbito da próxima publicação dos documentos do projeto.

Atenciosamente,

CAIO FARIAS

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Caio César Farias Leônico, Diretor**, em 31/10/2025, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2728014** e o código CRC **3C43500C**.



3. **Diretriz do Poder Concedente (Parágrafo 15):** Qual documento ou ato normativo do Poder Concedente estabelece textualmente a diretriz de que um incumbente atuante no Porto de Santos não deve participar do certame?
4. **Ineficácia de Cláusulas de Monitoramento (Parágrafo 43):** Quais estudos de caso, nacionais ou internacionais, ou pareceres técnicos foram utilizados para embasar a suposição de que cláusulas contratuais de monitoramento "pode[m] acarretar ineficiências ou até mesmo se mostrarem completamente ineficazes"?
5. **Rejeição de Remédios Contratuais (Parágrafo 48):** Qual foi a análise comparativa de custo-benefício e de risco regulatório que levou à conclusão de que a adoção de remédios contratuais específicos "não seria o melhor caminho para a situação presente"?
6. **Previsão de Estímulo à Concorrência (Parágrafo 53):** Quais modelos econômicos ou dados de mercado sustentam a previsão de que a entrada de um novo agente "estimulará a concorrência refletindo na atração de mais linhas e no preço dos serviços portuários"?
7. **Conexão com Interesses Nacionais (Parágrafo 54):** De que forma objetiva a restrição à participação de incumbentes se conecta à defesa da "soberania nacional, segurança alimentar e a estratégia do país perante a geopolítica mundial"?
8. **Proibição de Transferência por 25 anos (Parágrafo 65):** Qual a análise de risco e de dinâmica de mercado que justifica a imposição de uma restrição de transferência de controle por todo o prazo contratual de 25 anos?
9. **Adequação do Critério de Habilitação Técnica (Parágrafo 76):** Qual o estudo técnico que define o patamar de 100 mil TEUs/ano como "adequada" para o porte e a complexidade do Tecon Santos 10 e que, ao mesmo tempo, garante a isonomia e a amplitude da competição?
10. **Recusa de Nova Audiência Pública (Parágrafos 79, 80, 81, 84):** Quais foram os fundamentos jurídicos e processuais para rejeitar a solicitação do Ministério da Fazenda por uma nova audiência, para além do juízo de que o tema estaria "maduro" e que a medida seria "procrastinatória"?
11. **Suficiência de Instrumentos Regulatórios (Parágrafo 107):** Se a ANTAQ já possui "instrumentos legais e regulatórios adequados para lidar com abusos de poder de mercado" (no caso do mercado Ro-Ro), por que esses mesmos instrumentos não foram considerados suficientes para monitorar um eventual incumbente que vencesse o certame do Tecon Santos 10, justificando uma proibição *ex ante*?
12. **Supressão da Obrigação de Fornecimento de Energia no Cais (OPS) (Parágrafos 127, 128, 129):** Diante da "insuficiência de elementos técnicos", quais foram as diligências realizadas pela Agência para obter tais informações, em vez de optar pela simples supressão de



uma obrigação alinhada a objetivos de modernização e sustentabilidade ambiental?

## JUSTIFICAÇÃO

A análise do referido Voto, documento público que alicerça a decisão da Agência, levantou uma série de questionamentos sobre a natureza de seus argumentos, muitos dos quais aparentam constituir-se em juízos de valor, suposições e ilações, em detrimento de critérios estritamente técnicos, objetivos e amparados em evidências.

Considerando a magnitude do projeto e seu impacto estratégico para o país, a transparência e a solidez das decisões regulatórias são imperativas. Nesse sentido, para o devido exercício da fiscalização parlamentar, solicito que o Ministério de Portos e Aeroportos, por intermédio da ANTAQ, apresente as justificativas, estudos, pareceres e dados objetivos que fundamentam cada um dos pontos extraídos do Voto do Relator.

Diante deste cenário, solicitamos as informações acima a fim de subsidiar nosso trabalho parlamentar.

Sala das Sessões, em            de            de 2025.

**Deputado JULIO LOPES**  
**(PP-RJ)**

