



Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Diretoria-Geral - DG

DESPACHO

DESPACHO DO RELATOR

1. Trata-se do procedimento licitatório de instalação portuária localizada no interior da poligonal do Porto Organizado de Santos, destinada à movimentação e armazenagem de cargas containerizadas e carga geral, denominada Tecon Santos 10.

2. Nesta oportunidade, refiro-me às manifestações técnicas desta Antaq quanto ao Ofício nº 402/2026/SNP-MPOR (SEI [2911564](#)) – doravante “*Ofício MPor*” -, por meio do qual a Secretaria Nacional de Portos (SNP) do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) faz referência ao projeto de licitação do arrendamento portuário Tecon Santos 10, e encaminha cópia do Ofício SEPPI nº 236/2026/SEPPI/CC/PR (SEI [2911616](#)), - “*Ofício SEPPI*” - bem como a Nota Técnica nº 11/2026/SIEC/SEPPI/CC/PR (SEI 2911626) – “*Nota Técnica SEPPI*” -, recepcionados por aquela Secretaria.

II

3. Em primeiro lugar, cumpre historiar os atos mais recentes e relevantes ao caso contantes nos autos SEI 50300.023843/2021-19, que cuida do processo licitatório do Tecon Santos 10.

4. Em decisão que seguiu todo o percurso regular de instrução processual, a Antaq proferiu deliberação em que a Diretoria Colegiada, por

unanimidade acolheu o posicionamento técnico e aprovou as minutas de editais referentes ao terminal denominado Tecon Santos 10 (Deliberação-DG Nº 38/2025, SEI 2568604 e Acórdão 373-2025-ANTAQ, SEI 2582104). Em seguida, as premissas da referida decisão foram acolhidas pelo Ministério de Portos e Aeroportos e aprovadas pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão Nº 2894/2025-TCU-Plenário).

5. Adicionalmente à aprovação do modelo preconizado pelas decisões técnicas da Agência, o Tribunal de Contas da União recomendou que fossem incluídas no edital vedações à participação de armadores, dados os riscos apontados em sua própria decisão – recomendação que foi prontamente acolhida pelo Ministério de Portos e Aeroportos (Ofício Nº 10/2026/SNP-MPOR, SEI 2798875)

6. Já neste ano de 2026, quando estavam em curso as adaptações para a realização do referido leilão no âmbito da Comissão Permanente de Licitação de Concessões e Arrendamentos Portuários (CPLA), essa Agência foi comunicada pelo então Ministro Silvio Costa Filho de que o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Casa Civil estavam revisitando a questão, recomendando a suspensão das análises técnicas. Neste sentido o processo foi sobrestado na Antaq por força do Ofício nº 320/2026/SNP-MPOR (SEI 2888071).

7. Posteriormente, esta Agência recebeu comunicado da Secretaria Nacional de Portos que encaminhou nota técnica elaborada no âmbito da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI) **“para análise e providências , considerando as competências estabelecidas dessa Agência de Regulação”**.

8. Essa documentação foi, em seguida, encaminhada para a Procuradoria Federal junto à Antaq (PFA), a Superintendência de Regulação (SRG) e a CPLA para que, no âmbito de suas respectivas competências funcionais, emitissem pronunciamento técnico e independente.

III

9. Preliminarmente, realizou-se consulta à Procuradoria Federal junto à Antaq (PFA). Em seu pronunciamento (Nota nº 00172/2026/PFANTAQ/PGF/AGU - SEI 2938248), a PFA sustenta que o *Ofício MPor* recebido nesta Agência constitui mero ato de comunicação entre órgãos, não tendo o condão de alterar o Ato Justificatório - Nota Técnica nº 2/2026 (SEI 2798900), que prevalece hígido nos autos do processo de licitação.

10. Segundo o consultivo jurídico as recentes manifestações do MPor e SEPPI deveriam ser tratadas como subsídios a serem analisados pela

área técnica da Agência, no exercício de suas competências legais. Então, ficaria a cargo do Ministério, na condição de Poder Concedente, realizar uma avaliação integrada desses elementos para eventual revisão de seus atos, notadamente o "ato justificatório".

11. Como encaminhamento, a Procuradoria propõe que o resultado da análise técnica da Antaq seja formalmente comunicado ao MPor, para que, se for o caso, promova ajustes no ato justificatório e o reencaminhe à Agência.

12. Já a Superintendência de Regulação se pronunciou por meio da Nota Técnica nº 83/2026/GRP/SRG (SEI [2937120](#)), acompanhada pelos despachos SEI 2940820 e SEI 2940847, do Gerente de Regulação Portuária e do Superintendente de Regulação, respectivamente.

13. A Nota Técnica 83 da Gerência de Regulação Portuária (GRP) sustenta suas conclusões, do ponto de vista jurídico, a partir de uma leitura sistemática do arcabouço legal do setor (Leis nº 10.233/2001 e 12.815/2013 e Decretos nº 4.122/2002 e 8.033/2013), enfatizando que a política pública portuária está ancorada na promoção da concorrência efetiva e na proteção dos usuários. Nesse sentido, reforça que a Antaq possui competência legal expressa para estabelecer restrições, limites e condições em editais com vistas a evitar concentração e práticas anticoncorrenciais, sendo essa competência exclusiva, indelegável e protegida pela autonomia das agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019).

14. A Nota 83 também rejeita a ideia de que diretrizes ministeriais ou manifestações emanadas na *Nota Técnica SEPPI* possam ter efeito vinculante automático. Ao ver do Especialista em regulação responsável pela análise, a interpretação da política pública setorial deve se dar à luz da legislação, e não a partir de orientações administrativas pontuais, sob pena de violar o princípio da legalidade. A questão afetaria, portanto, a própria autonomia regulatória da Antaq, devendo ser rejeitadas propostas que fragilizem o controle concorrencial, com vistas a se garantir um ambiente com maior rivalidade, eficiência e benefícios aos usuários finais.

15. É oportuno transcrever trechos do posicionamento técnico do Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários, responsável pela análise:

“58. Face ao exposto, e considerando que, à luz do art. 3º, inciso XLVIII do Decreto nº 4.122/2002, **a interpretação da legislação e da regulamentação portuária, na esfera administrativa e no âmbito de suas atribuições e competências, é competência privativa da Antaq**, a conclusão quanto ao sentido da política pública positivada na legislação setorial e na respectiva regulamentação - indúvidas quanto à predileção pela concorrência no mercado e pela pluralidade de agentes econômicos, especialmente a partir da interpretação do

art. 24 do Decreto nº 8.033/2013 é **matéria competência exclusiva da Antaq, a ser exercida em decisão colegiada autônoma, legalmente amparada pelo devido processo regulatório (Lei nº 13.848/2019) e tecnicamente fundamentada por seu corpo funcional de Especialistas em Regulação**, os quais, nos termos da legislação de regência funcional, tem por atribuições privativas a formulação e a avaliação de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação e, ainda, a elaboração de normas para regulação do mercado a execução das atividades finalísticas típicas das Agências Reguladoras, nos termos do art. 2º e incisos da Lei nº 10.871/2004.

(...)

61. Desse modo, o teor do opinativo técnico do PPI deve ser recebido, analisado e interpretado com o melhor ânimo de cooperação institucional (...).

62. Sem embargo de tal postura plenamente respeitosa e deferente, entende-se que tal opinativo técnico não pode, venia maxima, ser adotado de forma automática como veículo de interpretação autêntica da política pública setorial com **aptidão derogatória das conclusões de política regulatória já emanadas pelo corpo técnico e pela cúpula decisória desta Agência Reguladora**.

(...)

77. Na oportunidade, esta setorial técnica examinou de forma detida a proposta ora repisada pela Nota Técnica do PPI e fez consignar os seguintes aspectos técnico-econômicos, consubstanciados na Nota Técnica nº 128/2025/GRP/SRG (SEI nº 2657981), de 28/08/2025, cujos termos, porque relevantes à demonstração de que a **participação de incumbentes e, ainda, estratégias de desinvestimento prévio, foram avaliadas em seus aspectos positivos e deletérios e, em conclusão, afastadas**. Nessa manifestação, houve exame minucioso das razões de índole estritamente regulatórias em prol da competição no mercado, abalizadoras da adoção do remédio estrutural aprovado pela Diretoria Colegiada da Antaq (Tópico 1). Ademais, houve explicitação substantiva da avaliação concorrencial sob óptica do regulador setorial, com minudente exame das diferenças metodológicas entre a avaliação de atos de concentração econômica levada a efeito pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica e a avaliação concorrencial propriamente regulatória (Tópico 2). Especificamente quanto à proposta de desinvestimento prévio, esta setorial técnica da Antaq apontou a correção da decisão de cúpula desta autarquia especial no Tópico 3 ("Avaliação das opções regulatórias"), fazendo consignar, expressamente, que **"a análise técnica da Agência também evidenciou que o desinvestimento não garante, necessariamente, a efetividade da competição**. O vencedor da licitação, se fosse anteriormente sócio do terminal, teria acesso a informações privilegiadas sobre custos, contratos, clientes e políticas

comerciais, o que conferiria vantagens estratégicas capazes de reduzir a rivalidade esperada e comprometer a contestabilidade do mercado. Nessa linha, medidas de desinvestimento, isoladamente, não representam solução definitiva para questões concorrenciais e poderiam demandar controles regulatórios adicionais para mitigar riscos de transferência indevida de informações sensíveis e potenciais práticas coordenadas entre operadores". Adicionalmente, observou-se que essa alternativa apresenta desafios significativos na medida em quem, além de não assegurar, necessariamente, um aumento líquido no número de operadores — caso ocorra mera substituição de titularidade ou consolidação de controle —, pode implicar riscos adicionais de compartilhamento de informações estratégicas, exigindo mecanismos robustos de governança corporativa, compliance e fiscalização. Ademais, a saída de um operador incumbente está sujeita ao princípio da continuidade da prestação de serviços públicos, impondo que qualquer transição seja realizada sem interrupção ou prejuízo às operações portuárias. (...)

78. Logo, a estratégia de desinvestimento prévio foi examinada e repugnada, fundamentadamente, pela área técnica desta Agência Reguladora.

(...)

89. Ademais, considerando que o Tribunal de Contas da União validou integralmente a decisão regulatória e expressamente asseverou cuidar-se de matéria finalística de mérito técnico privativa de avaliação e decisão desta Casa Reguladora, não se vislumbram razões para alteração da decisão regulatória, ainda que sobrevenha ato justificatório ou despacho decisório que porventura adotem as sugestões da Nota Técnica nº 11/2026/SIEC/SEPPI/CC/PR, sem prejuízo da possibilidade de a própria Agência, ex officio ou por provocação, mas sempre em sua esfera própria de competências, proceder à reavaliação de suas próprias normas e de seus próprios posicionamentos decisórios, em razão de sua autonomia decisória legalmente assegurada.”

16. Esse posicionamento técnico foi acolhido pelos titulares das unidades imediatamente superiores na hierarquia decisória. Com efeito, a conclusão da Gerência de Regulação Portuária e da Superintendência de Regulação se ancorou na ideia de que a concorrência é instrumento para garantir interesse público e direitos dos usuários, e não um fim em si. E que a política pública, conforme a legislação, privilegia a pluralidade de agentes econômicos e a introdução de novos entrantes, sendo a participação de incumbentes uma exceção que deve ser justificada. Nesse contexto, o modelo bifásico adotado, com exclusão inicial de incumbentes e eventual participação condicionada na segunda fase, é apresentado como solução equilibrada que maximiza competição sem sacrificar segurança jurídica.

17. Em seguida, a Comissão Permanente de Licitação de Concessões

e Arrendamentos Portuários apresentou seus entendimentos por meio da Nota Técnica nº 17/2026/CPLA (SEI 2942611) e do Despacho SEI nº 2945552.

18. A Nota Técnica 17 analisa pontos específicos da *Nota SEPP* tais como o valor mínimo de outorga. Destaca que ele não integra a modelagem econômico-financeira (EVTEA), sendo uma decisão de política pública do Poder Concedente, sem necessidade de convalidação técnica pela Antaq. Importante ressaltar enfoque apresentado pelo parecerista sobre a conexão entre o estabelecimento do valor de outorga mínimo e a recomendação pela vedação à participação de armadores, numa relação de causa e efeito apresentada na lógica argumentativa adotada pelo TCU quando proferiu sua decisão:

3.21 Não obstante, um ponto merece destaque: o TCU, no Acórdão nº 2.894/2025, vinculou a sugestão de estabelecimento de uma outorga mínima inicial à questão da vedação de armadores. Ou seja, as duas questões foram tratadas de forma conectada pela Corte.

3.22. Antes de qualquer decisão sobre a outorga inicial, portanto, é importante que se defina com clareza a posição sobre a participação de armadores no certame. Nesse ponto, é relevante registrar que, nas manifestações produzidas pela SRG em resposta à Nota Técnica nº 11/2026/SIEC/SEPPI/CC/PR do PPI e supracitadas, foi consolidado o entendimento de que não há óbice à participação de armadores no leilão e que essa é a recomendação a ser avaliada pela Diretoria Colegiada, em sede de competência exclusiva para a deliberação sobre temas concorrenciais.

3.23. Com essa consolidação do entendimento regulatório sobre a participação de armadores, a discussão em torno do valor de outorga inicial perde parte de sua premissa original, tendo em vista que, como demonstrado, as duas questões foram tratadas de forma conectada pelo TCU no Acórdão nº 2.894/2025. (g.n.)

3.24 De todo modo, caso o Poder Concedente, dentro da sua prerrogativa de formulador de política pública, entenda pela incorporação de um valor de outorga inicial à modelagem do projeto, independentemente da motivação que a justifique, é importante que essa incorporação seja realizada pela estruturadora do projeto no âmbito do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, com observância integral do arcabouço regulatório aplicável à produção desses estudos, e posteriormente replicada no Ato Justificatório, com a apresentação clara de todas as premissas, critérios e justificativas que a embasaram.

19. Sobre acessos terrestres, a Nota 17 considera adequada a inclusão de obrigação contratual de construção de pátio ferroviário com capacidade mínima, além da transparência quanto aos projetos de acesso.

20. Já em relação ao desinvestimento como condição para

participação na fase 1, o texto esclarece que essa proposta, na prática, descaracteriza o modelo bifásico e introduz riscos concorrenciais, operacionais e jurídicos ao projeto:

3.42. (...) Em projetos de infraestrutura dessa escala, com contratos de longa duração, vultosos compromissos de capital e ativos de difícil substituição, os riscos associados ao desinvestimento deixam de ser meramente teóricos e assumem uma dimensão concreta e potencialmente irreversível, justificando uma avaliação criteriosa antes de se adotar esse caminho como porta de entrada já na primeira fase do leilão.

3.43. O problema central de qualquer remédio de desinvestimento não reside no seu desenho formal, mas na sua implementação efetiva. A experiência consolidada do CADE demonstra que, entre 1994 e 2013, 22% dos desinvestimentos determinados simplesmente não se concretizaram^[1]. No período mais recente, de 2016 a 2021, quase metade dos casos com remédios estruturais, precisamente 47%, exigiu dilação de prazo para a conclusão do desinvestimento, evidenciando uma tendência à procrastinação^[2].

3.44. O prazo médio de implementação apurado foi de 326 dias, subindo para 383 dias nas soluções não previamente negociadas entre as partes, exatamente o perfil que caracterizaria um desinvestimento imposto como condição de participação em um leilão^[3]. Em jurisdições internacionais, os dados são igualmente preocupantes: um estudo do FTC de 2017 apontou taxa de falha de aproximadamente 31% na restauração da competição em até três anos, enquanto análise mais recente de Kwoka e Valletti (2023) revelou que os ativos desinvestidos permaneceram meramente viáveis, sem restaurar rivalidade efetiva no mercado, em apenas 56% dos casos, implicando taxa de insucesso superior a 44%^[4].

3.45. Esses números descrevem o comportamento racional de agentes que, uma vez obtido o ativo desejado, passam a ter interesse direto em conduzi-lo de forma a minimizar a ameaça competitiva futura. A doutrina antitruste, referenciada no próprio Guia de Remédios do CADE^[5] e nos trabalhos de Motta e Salgado^[6], identifica três vetores típicos desse comportamento oportunista: a escolha deliberada de um comprador fraco ou propenso à colusão, a composição de um pacote de ativos desprovido de elementos estratégicos essenciais (o chamado empty shell) e a deterioração dos ativos no intervalo entre o compromisso e a alienação efetiva.

3.46. Em todos esses casos, o remédio, em vez de restaurar a concorrência, pode cristalizar uma estrutura de mercado ainda mais concentrada e opaca do que aquela que existia antes do certame.

21. Por fim, a Comissão Permanente de Licitação de Concessões e Arrendamentos Portuários, unidade responsável por conduzir o rito do procedimento licitatório, alerta que mudanças estruturais no modelo a esta

altura exigiriam reanálise pelo TCU. Esse retorno do processo geraria atrasos, colocando em risco a ideia de leilão ainda em 2026. Transcrevo trecho do Despacho do Presidente da Comissão em que é enfatizado o risco de atrasos e novas revisões:

2. O ponto crítico reside na proposta de desinvestimento como condição de acesso à Fase 1, sugerida pela SEPPI, que descaracteriza a estrutura bifásica original do projeto. Essa tese assemelha-se à posição do Ministro Relator Antonio Anastasia, vencida pelo voto do Ministro Revisor Bruno Dantas, conforme Acórdão nº 2.894/2025-TCU-Plenário. De acordo com a manifestação da Superintendência de Regulação, a ANTAQ já afastou essa alternativa em duas oportunidades anteriores devido aos riscos de colusão, assimetria informacional, complexidade de execução, judicialização e insuficiência para garantir a rivalidade pós-leilão, fatores que não foram analisados na Nota Técnica da SEPPI. A modelagem original aprovada pela ANTAQ mitiga esses riscos ao reservar o desinvestimento para a Fase 2, aplicável apenas em caso de não haver propostas válidas na Fase 1.

3. **Além do mérito**, a alteração sugerida pela SEPPI configura modificação substancial nos termos do Acórdão nº 1.274/2026-TCU-Plenário, que veda alterações na modelagem concorrencial e nos critérios de participação após a deliberação da Corte de Contas. **Sua adoção exigirá, obrigatoriamente, o retorno dos autos ao TCU, retrocedendo o fluxo processual e gerando um ciclo de revisão que inviabilizará a meta do Governo Federal de realizar o leilão em 2026.**(g.n.)

4. Por fim, em reforço ao entendimento contido no Despacho SRG 2940847, destaco que a preservação da autonomia decisória e das competências técnico-regulatórias da ANTAQ é preceito fundamental para a segurança jurídica e a atração de investimentos no setor portuário nacional. O modelo já aprovado pela Diretoria Colegiada reflete o arranjo mais adequado para o certame, respaldado por análises de mercado relevante, simulações de cenários concorrenciais e amplo rito institucional que incluiu análises técnicas aprofundadas, audiências públicas, manifestações do CADE e SEAE, aprovação por unanimidade da Diretoria Colegiada da ANTAQ e escrutínio do TCU.

IV

22. A unanimidade dos posicionamentos técnicos constantes dos autos indica a impossibilidade de absorver acriticamente os subsídios redigidos pela SEPPI e encaminhados pelo Ministério.

23. As equipes técnicas, basicamente, propõem a simples e imediata continuidade do procedimento licitatório nos exatos termos da

decisão proferida pela Antaq e aprovada pelo Tribunal de Contas da União. Já a Procuradoria sugere a devolução do processo para a revisão do Ato Justificatório por parte do Ministério.

24. A meu ver, a condução mais adequada para essa questão é a que assegure a maior **regularidade procedimental** para o curso do processo, atentando-se a questões relacionadas a autonomia da decisão regulatória, diálogo institucional, pragmatismo, deferência e autocontenção – questões cerne para o bom funcionamento do Estado Regulador.

25. Tenho convicção de que o **procedimento** é o principal elemento de legitimidade e estabilidade do processo regulatório. Em leilões portuários operamos em ambiente complexo, com interesses difusos e contrapostos. Com isso, a decisão precisa estar ancorada em **rito transparente, técnico e verificável**, capaz de atenuar o risco de arbitrariedades e obrigar o decisor a se orientar por evidências.

26. Destaco que o próprio o arranjo institucional previsto na legislação setorial cuida de estabelecer claramente as funções de cada parte.

27. A formulação da política pública setorial fica a cargo do Ministério de Portos e Aeroportos, cabendo à Antaq a sua implementação (Lei 12.815/2013 e Lei 10.233/2001). Isso significa que a Antaq detém competências normativas, fiscalizatórias e regulatórias, inclusive a de zelar pela concorrência e pelo interesse público. Todavia, sua atuação deve observar as diretrizes estabelecidas pelo Poder Concedente.

28. Conforme a Procuradoria, as competências do MPor se concentram na formulação de política pública e definição de diretrizes, enquanto à Antaq cabe a execução regulatória e licitatória.

29. Destaca que compete ao Ministério *“formular, coordenar e supervisionar as políticas nacionais”* e *“definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios”*, além de elaborar o planejamento setorial e aprovar atos justificatórios. Nesse contexto, o Ministério atua como Poder Concedente, responsável por consolidar as diretrizes e promover uma *“análise integrada de todos os elementos envolvidos”* antes de orientar a Agência, inclusive podendo revisar o ato justificatório à luz das contribuições recebidas.

30. Já a Antaq, possui a competência técnica e regulatória sobre o certame, incluindo a elaboração e condução da licitação, bem como a avaliação concorrencial e a definição das regras editalícias. A Agência deve *“elaborar editais e promover os procedimentos licitatórios de arrendamento”* e *“fomentar a competição e evitar práticas anticoncorrenciais”*, exercendo suas atribuições de forma autônoma. Nesse sentido, as manifestações externas são apenas subsídios, devendo ser analisadas pelas áreas técnicas da Antaq.

31. Trata-se de duas dimensões complementares: primeiramente, a definição de diretrizes de política pública por parte do Poder Concedente; em seguida, a atuação regulatória própria da Agência, voltada à adequada conformação do mercado e à preservação da concorrência, observadas aquelas mesmas diretrizes.

32. Trazendo mais especificamente para o caso concreto, num **arrendamento ou concessão portuária esse arranjo institucional de complementaridade significa**: o MPor orienta a política pública e valida o ato justificatório, enquanto a Antaq detém a competência decisória regulatória e operacional do processo licitatório.

33. Esse arranjo compartilhado é refletido nos contratos de arrendamentos portuários licitados pela Antaq. Cumprem ao Ministério as funções de planejamento, definição de diretrizes, condução dos estudos de viabilidade e aprovação de atos relevantes, como transferências contratuais e investimentos. A Antaq, por sua vez, fica responsável por analisar esses atos, arbitrar conflitos, fiscalizar contratos e, sobretudo, conduzir as licitações em conformidade com as orientações do planejamento setorial.

34. Sendo-lhe privativa a função técnico-regulatória e operacional, fica evidente que a atuação da Antaq não é subordinada hierarquicamente, mas guiada por diretrizes gerais definidas pelo Ministério.

35. Essa organização segmentada, de papéis complementares, também se reflete na própria estrutura do certame: publicações, documentos e decisões são compartilhados institucionalmente (portais do MPor e da Antaq); o futuro contrato é concebido como instrumento do Poder Concedente, ainda que originado de licitação conduzida pela Agência. Assim, o edital materializa o modelo em que a Antaq opera o leilão e define a disciplina procedimental, enquanto o Ministério permanece como titular da outorga e orientador das diretrizes.

36. No contrato de arrendamento, o compartilhamento se aprofunda ao longo da execução: a União, “por intermédio do Ministério de Portos e Aeroportos”, figura como Poder Concedente, enquanto a Antaq participa como “interveniente-anuente”, papel típico de entidade reguladora que acompanha e garante a aderência regulatória do ajuste. As cláusulas contratuais evidenciam a repartição de competências: decisões estruturantes, como prorrogação, alterações do objeto ou aprovação de investimentos, são atribuídas ao Poder Concedente; a Antaq realiza as análises prévias, fiscaliza e controla o cumprimento contratual. O contrato ainda impõe à arrendatária o dever de se submeter simultaneamente às determinações “do Poder Concedente e da Antaq”, inclusive para correção de falhas concorrenciais ou regulatórias.

37. Essa complementariedade é expressão de uma sofisticada cooperação institucional. Nesse contexto, a observância dos papéis normativamente estabelecidos é crucial para garantirmos segurança jurídica e confiabilidade às decisões e ao ambiente de negócios. Há que se cuidar para evitar atritos institucionais desnecessários nessa relação, ou mesmo o avanço de uma instituição sobre o papel reservado à outra. Num leilão, não é dado ao Poder Concedente proferir decisões que se substituam ao papel da Agência, assim como não pode a Agência ignorar as diretrizes de Política Pública que sejam válidas e claras. Cuida-se de deferência e autocontenção, sempre em nome de se preservar hígido o procedimento.

38. O bom funcionamento do Estado Regulador pressupõe uma via de mão dupla fundada na deferência mútua. Da mesma forma que esta Agência deve guardar estrita deferência às diretrizes formais do Poder Concedente, as instâncias centrais do governo devem exercer a autocontenção diante das escolhas técnicas e remédios concorrenciais desenhados pelo corpo de especialistas da Antaq. Aplica-se aqui, analogamente, a clássica Doutrina da Deferência Técnica (acolhida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4874/DF), segundo a qual as conclusões técnico-regulatórias de uma agência especializada, quando devidamente motivadas e baseadas em evidências empíricas, devem ser preservadas contra revisões políticas desprovidas do mesmo rigor científico e procedimental.

39. Pragmaticamente, a vigilância constante sobre a observância dos procedimentos atenua os riscos de paralisações posteriores, especialmente em a situações em que os riscos de judicialização são iminentes.

40. Ademais, hipoteticamente, as paralisações e os atrasos podem ocorrer ainda na via administrativa. Ou a Agência deixa de dar seguimento a uma ordem invasiva de suas competências, ou, de outro lado, o Poder Concedente deixa de assinar um contrato decorrente de certame de cujas regras contrariem frontalmente suas diretrizes.

41. Não há dúvidas de que há espaço institucional para todos os participantes dessa decisão conjunta. E se há espaços, há contornos e limites.

42. Sob este prisma, conluo pela pertinência de se aperfeiçoar, neste momento, o alinhamento entre as decisões proferidas pelos diversos atores que se posicionaram neste processo: Agência Reguladora, Ministério Setorial e Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos. É fundamental aproximar o curso dos presentes autos ao estrito **procedimento** desenhado para um processo licitatório de arrendamento portuário. Aliás, **cuidar dessa liturgia é precisamente o papel da regulação.**

43. Os elementos dos autos, bem como os posicionamentos

técnicos emitidos, evidenciam os riscos de dar seguimento de forma acrítica ao procedimento como se encontra – o que indica a necessidade de correções pontuais.

44. Conforme explicitado pela Procuradoria ao propor encaminhar o resultado das análises técnicas ao Poder Concedente:

“14. (...) Isso é importante para evitar orientações contraditórias, decisões incompatíveis entre si ou manifestações produzidas em momentos distintos que acabem comprometendo a coerência da atuação administrativa. Na condição de poder concedente, cabe àquela pasta realizar essa avaliação conjunta, de forma a orientar adequadamente a atuação da Agência com uma visão completa do contexto e dos impactos decorrentes de cada uma dessas manifestações.”

45. Reforço mais uma vez que o respeito ao rito, da modelagem até a adjudicação, não é burocracia excessiva, mas sim o elemento hábil a assegurar segurança jurídica, isonomia entre concorrentes e credibilidade a todo o sistema de outorgas. É da observância do procedimento que a regulação extrai a sua legitimidade.

46. Nesse contexto, a adequada continuidade da instrução depende de que as escolhas do governo estejam traduzidas em diretrizes claramente definidas e formalizadas, de modo a orientar, com segurança, a atuação regulatória subsequente.

V

47. Ao examinar os elementos constantes dos autos, apoiando-me nas análises técnicas precedentes, verifico que ainda subsistem questões em aberto, ambiguidade e possível desalinhamento quanto às diretrizes de política pública aplicáveis ao projeto.

48. Com efeito, o Despacho Decisório nº 1/2026/SNP-MPOR (SEI 2798897) assinala o acolhimento das recomendações do Tribunal de Contas da União como diretrizes de política pública nos seguintes termos:

"ACOLHER INTEGRALMENTE, incorporando como diretrizes de **POLÍTICA PÚBLICA** para o prosseguimento do Procedimento Licitatório da Área denominada TECON Santos 10, as recomendações do Tribunal de Contas da União contidas no **ACORDÃO n. 2894/2025 - TCU**, conforme Ata TCU nº 50/2025 – Plenário, referente ao Deliberado na Sessão Extraordinária de 8/12/2025" (grifos no original).

49. De se lembrar que as recomendações apresentadas pelo Acórdão nº 2894/2025-TCU-Plenário pautaram-se por uma restrição ainda

mais intensa do que a decidida pela Antaq, consubstanciada pela vedação à participação de armadores ou agentes a eles vinculados. Por sua vez, a *Nota Técnica SEPI* apresenta ênfase diametralmente distinta, orientando a ampliação da concorrência no certame.

50. Essa diferença de enfoque, ainda que compreensível no âmbito das distintas contribuições institucionais, gera uma zona de incerteza quanto às diretrizes que devem, de fato, orientar a modelagem do certame.

51. E para a preservação do **procedimento**, fica evidente a necessidade de consolidação formal da orientação do Poder Concedente de forma mais clara – o que pode indicar a necessidade de eventual encaminhamento de novo ato justificatório ou ato complementar, apto a refletir de forma inequívoca quais seriam as diretrizes governamentais aplicáveis ao caso.

52. Destaco que a própria *Nota Técnica SEPI* sugere a necessidade de ajuste do ato justificatório, ao propor seu envio a esse Ministério “*para adoção dos ajustes necessários (...) a refletir a presente diretriz do Governo Federal*”.

53. As análises técnicas realizadas foram uníssonas pela manutenção da decisão da Agência: seja por ter percorrido o procedimento correto previsto na legislação, seja por sua superioridade em termos técnico-regulatórios, seja pelo pragmatismo da opção mais ágil para a pronta realização do leilão ainda neste ano. O encaminhamento dessas análises ao Poder Concedente permitirá a reflexão sobre a questão.

54. De qualquer forma, mantida a discordância, é crucial que a análise a ser empreendida e suas conclusões baseiem-se especialmente em fundamentos correspondentes ao papel de formulador de política pública e ente detentor do ativo, com vistas a atenuar os riscos de alegações posteriores de sobreposição ou invasão das atribuições de outras instituições.

55. Diante de todo o quadro descrito, e considerando a relevância e a complexidade do empreendimento, cumpre a esta Antaq assegurar que o processo siga com base em fundamentos consistentes, coerentes e plenamente formalizados. Dessa forma, contribuímos para a robustez da instrução processual e para a segurança jurídica das decisões subsequentes.

56. À vista do exposto, e com o objetivo de contribuir para o adequado prosseguimento da instrução processual, adoto as seguintes medidas instrutórias:

- a) submeter as análises técnicas realizadas em face dos Ofícios nº 402/2026/SNP-MPOR (SEI [2911564](#)) e nº 236/2026/SEPI/CC/PR (SEI [2911616](#)), bem como a cópia deste

despacho, à Secretaria Nacional de Portos e à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos, com vistas à consolidação das diretrizes de política pública aplicáveis ao projeto mediante sua formalização em instrumento próprio e a ser realizada dentro das suas respectivas esferas de competências e com fundamentos nelas lastreados;

b) encaminhar os presentes autos à Comissão Permanente de Licitação de Concessões e Arrendamentos Portuários orientando-a a aguardar a nova manifestação do Poder Concedente;

c) determinar à Secretaria-Geral o apensamento do presente processo aos autos de nº 50300.023843/2021-19.

57. Neste momento, promovo este ato com fundamento art. 11 da Resolução 66-ANTAQ, de 2022, visto tratar-se de mero encaminhamento para correção procedimental, no exercício da Relatoria do processo. Importante esclarecer que não há nesta oportunidade qualquer manifestação de cunho decisório, a qual somente poderá ser proferida pela Diretoria Colegiada desta Agência Reguladora, a partir das análises dos documentos que vierem a ser encaminhados.

Diretor-Geral FREDERICO DIAS

Relator



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Carvalho Dias, Agente Público**, em 02/07/2026, às 09:27, 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 **2947513** e o código CRC **1176C566**.