

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário
TC 039.655/2020-2

Natureza: Desestatização

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade portuária de Santos S.A.; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos

Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.a.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. IN TCU 81/2018. ARRENDAMENTO DE TERMINAL PARA MOVIMENTAÇÃO DE GRANEIS LÍQUIDOS NO PORTO DE SANTOS – STS08. CONSIDERAR LEGAL, JUSTIFICADA E INSERIDA NO ÂMBITO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER CONCEDENTE A DECISÃO DE PROMOVER O ADENSAMENTO DA ÁREA STS08 AO CONTRATO DE ARRENDAMENTO 06/2022. DETERMINAÇÃO PARA O ENCAMINHAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO AO TCU. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 256), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 257 e 258).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região da Alemoa do Porto de Santos/SP, sob administração da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis, naquele porto.
2. A análise destes autos é regida pelo rito estabelecido na Instrução Normativa TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.

HISTÓRICO

3. Este processo foi iniciado em 11/11/2020, com o encaminhamento da documentação acerca do Ato Justificatório para a modelagem, no Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal, das licitações das áreas STS08 e STS08A, no Porto Organizado de Santos/SP.
4. O Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário (peça 121), de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, permitiu o prosseguimento do processo concessório dos terminais.
5. Em sequência, a Antaq aprovou (peças 130, 131 e 133) a documentação referente ao certame do STS08 e STS08A. A documentação referente às duas licitações encontra-se disponível na página de leilões da Antaq (<https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/leiloes> acesso em 8/7/2025).
6. Quanto ao terminal STS08A, sagrou-se vencedora da licitação a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, com proposta no valor de R\$558.250.000,99, em leilão ocorrido em

19/11/2021. Já quanto ao terminal STS08, não foram apresentadas propostas para o certame, caracterizando-se licitação deserta.

7. Em 22/11/2023, foi firmado o Convênio de Delegação de Competências 001/2023 (peça 196), entre a União, por intermédio do MPor, com interveniência da Antaq, e a APS, por meio do qual foram delegadas à APS competências para a elaboração de editais e a realização de procedimentos licitatórios para arrendamentos de instalações portuárias, celebração e gestão de contratos de arrendamento e fiscalização de sua execução. Coube, então, à APS elaborar novos estudos para a licitação do terminal STS08.
8. A APS reexaminou os estudos do STS08, buscando identificar mudanças que pudessem tornar mais atrativa a exploração da área, de modo a viabilizar a realização de nova licitação.
9. Em dezembro de 2023, a Autoridade Portuária procedeu ao Chamamento Público 1/2023, tendo identificado 6 potenciais interessados na área objeto do terminal STS08. Posteriormente, entre 25/10/2024 e 29/11/2024 a APS realizou a Audiência e Consulta Pública 4/2024-APS, visando o recebimento de contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos.
10. O novo Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) foi aprovado pela decisão da Diretoria Executiva da APS (DIREXE), mediante a decisão-DIREXE 140/2025 (peça 144), e encaminhado ao Tribunal em 25/3/2025.
11. O processo foi devidamente analisado pela AudPortoFerrovia, tendo sido concluída a apreciação da unidade técnica com o encaminhamento ao gabinete do Ministro Relator da instrução à peça 204, em 9/7/2025.
12. Após a apreciação do colegiado, foi proferido o Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, na sessão de 20/8/2025, tendo sido expedidas determinações e recomendações à APS, a serem observadas previamente à publicação do edital (peça 207).
13. O processo concessório vinha sendo conduzido pela Autoridade Portuária de Santos S.A., conforme delegação de competência estabelecida no Convênio 001/2023, celebrado entre a entidade, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (peça 196).
14. No entanto, após a prolação do Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário, a APS comunicou ao TCU que estaria em discussão, no âmbito do Poder Executivo, uma nova destinação para a área STS08. Conforme destacado no Despacho do Ministro Relator (peça 228), o Diretor-Presidente da APS informou, por meio do Ofício 341/2025 (peça 223):

(...) que o processo foi suspenso em razão de avocação ministerial promovida pela Secretaria Nacional de Portos SNP/MPOR, conforme disposto nos Ofícios nº 781/2025/SNP-MPOR e nº 782/2025/SNP-MPOR, com fundamento na Cláusula 6.4 do referido Convênio. Tal medida atribuiu àquela Secretaria a competência para a destinação final da área, tendo informado o adensamento pretendido pela Petrobras, a pedido da Casa Civil da Presidência da República.
15. Por meio do Ofício 781/2025/SNP-MPOR (peça 224), o MPor informou à APS que, em 08/10/2025, a Secretaria Nacional de Portos participou de reunião Interministerial coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com a presença do MPor, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e da Petrobras, ocasião em que se deliberou acerca do pleito de adensamento da Petrobras.
16. Como consequência, o MPor avocou, unilateralmente, as competências previstas na Cláusula Primeira, subcláusula 1.1 do Convênio de Delegação de Competência 001/2023 (peça 196), com o objetivo de dar tratamento à avaliação da solicitação da Petrobras de adensamento do STS08, visto que a área seria considerada estratégica para o abastecimento nacional.

17. As competências avocadas para o objeto em questão foram:

I – A elaboração do edital e a realização de procedimentos licitatórios para o arrendamento de instalações portuárias;

II – A celebração e gestão de contratos de arrendamento de instalações portuárias;

III – A fiscalização da execução de contratos de arrendamento de instalações portuárias.

18. Neste contexto, o Ministro Relator restituiu os autos à área técnica, para que fosse dada continuidade ao acompanhamento da desestatização, com o exame dos aspectos de legalidade, impessoalidade e economicidade na nova proposta de adensamento, sendo autorizada a realização das diligências que se fizerem necessárias junto ao Ministério dos Portos e Aeroportos, Antaq, APS e demais entidades cabíveis.

19. Conforme registrado pelo Diretor-Presidente da APS no Ofício 341/2025, a partir da avocação de competências, “os encaminhamentos e atos decisórios relativos ao tema passam a ser de responsabilidade direta da Secretaria Nacional de Portos SNP, cabendo à APS atuar em caráter técnico e colaborativo, dentro dos limites das competências delegadas” (peça 223, p.2).

20. Registra-se que, por meio do Ofício 782/2025/SNP-MPOR (peça 225), a SNP informou ao Secretário Especial do Programa de Parcerias de Investimentos que a avocação teria decorrido de Carta/Requerimento da Petrobras na qual a empresa teria renovado interesse no adensamento, posto que “a área que ora se discute é tida por estratégica para o abastecimento nacional”.

21. Considerando que o processo de desestatização do terminal STS08 seguiu o percurso regular da primeira licitação, que restou deserta, com posterior reformulação do projeto, chamamento público, consulta e audiência públicas, envio ao TCU, análise da AudPortoFerrovia e, finalmente, prolação do Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário, tendo sido interrompido por avocação ministerial, em 9/2/2026, com base em instrução da AudPortoFerrovia (peça 229), foi enviado ao MPor o Ofício 3420/2026-TCU/Seproc (peça 232). Nesse ofício, solicitou-se que o Poder Concedente apresentasse os elementos necessários à avaliação, por esta Corte de Contas, da conformidade, vantajosidade e eficiência da solução proposta, em estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade e competitividade que regem a administração pública.

22. A Unidade Técnica analisou as manifestações do poder concedente em instrução à peça 242, e, com base na Resolução-TCU 315/2020, submeteu as propostas de encaminhamento aos comentários dos gestores. Na mesma oportunidade, o titular da Unidade Técnica, em pronunciamento à peça 244, além de anuir com as análises do auditor instrutor, solicitou manifestações do Mpor no tocante ao sigilo imposto às peças 235-240, considerando os princípios da publicidade e as disposições da Lei de Acesso à Informação.

23. Salienta-se que, nesse ínterim, o STS08 foi formalmente retirado da carteira de projetos do PPI (<https://agenciainfra.com/blog/presidente-e-casa-civil-oficializam-exclusao-de-sts08-do-ppi/>, acesso em 28/5/2026).

24. A seguir, apresentam-se os exames da unidade na instrução retromencionada, seguidos dos comentários dos gestores e de sua avaliação.

EXAME TÉCNICO

SÍNTESE DAS MANIFESTAÇÕES DO MPOR

25. Em resposta ao Ofício 3420/2026-TCU/Seproc (peça 232), o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) encaminhou ao Tribunal documentação composta por sete peças: Ofício 63/2026/AECI-MPOR (peça 234); Despacho 58/2026/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR

(peça 235); Despacho 143/2026/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 236); Despacho 28/2026/ACONT-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 237); Ofício 148/2026/SNP-MPOR (peça 238); Despacho Decisório 3/2026/SNP-MPOR (peça 239); e Nota Técnica 6/2026/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 240). Passa-se ao exame dos argumentos apresentados.

26. Conforme informado pelo MPor (peça 235, p. 2-3 e peça 238, p. 1), a decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022 foi tomada em reunião interministerial realizada em 8/10/2025, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com a participação do MPor, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e da Petrobras. Naquela ocasião, reconheceu-se o caráter estratégico da instalação para o abastecimento nacional de combustíveis e deliberou-se pela conveniência de conferir tratamento centralizado, no âmbito do Poder Concedente, à avaliação do pleito de adensamento. Tal deliberação embasou a avocação de competências formalizada no Ofício 781/2025/SNP-MPOR (peça 224).

27. O MPor, na Nota Técnica 6/2026 (peça 240, p. 5-7), identificou o seguinte arcabouço normativo como fundamento do adensamento:

a) o § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013 (Lei de Portos) autoriza o Poder Concedente a, mediante requerimento do arrendatário e na forma do regulamento, autorizar a expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária. Trata-se de hipótese expressamente prevista na lei setorial, que reconhece a expansão de arrendamento para área contígua como instrumento legítimo de política portuária;

b) o art. 24 do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, regulamenta esse dispositivo legal e estabelece que o Poder Concedente poderá autorizar, mediante requerimento do arrendatário, a expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado quando: (i) a medida trouxer comprovadamente ganhos de eficiência à operação portuária; ou (ii) quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento portuário;

c) no plano infralegal, a Portaria MInfra 530/2019, com redação atualizada pela Portaria 1.166/2021, estabelece as normas e o rito procedimental para alterações em contratos de arrendamento portuário. Seu art. 33 disciplina especificamente a expansão de área, reproduzindo as hipóteses do art. 24 do Decreto 8.033/2013: a aprovação pelo Poder Concedente da expansão para área contígua é cabível quando a medida trouxer comprovadamente ganhos de eficiência à operação portuária (inciso I) ou quando ficar comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento portuário (inciso II). O § 1º do mesmo artigo determina que a comprovação dos ganhos de eficiência se dará por meio da comparação entre os resultados advindos da exploração da área total expandida e os resultados que seriam obtidos com a exploração das áreas isoladamente, observados os aspectos concorrenciais e as diretrizes de planejamento setorial.

28. Segundo o MPor (peça 240, p. 12), o pleito da Petrobras enquadra-se cumulativamente nos dois incisos do art. 33 da Portaria 530/2019 e do art. 24 do Decreto 8.033/2013: de um lado, foram demonstrados ganhos de eficiência decorrentes da exploração integrada das áreas; de outro, o fracasso do Leilão 05/2021-ANTAQ, que restou deserto, caracterizaria, para os fins normativos, a inviabilidade de realização de licitação de novo arrendamento portuário para a exploração isolada da STS08.

29. Quanto aos ganhos de eficiência, o MPor aponta que a Petrobras apresentou elementos suficientes para caracterizar melhorias decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A. Os principais ganhos identificados são:

a) manutenção da lógica operacional integrada ao sistema dutoviário do parque de refino paulista, composto pelas refinarias REPLAN, RECAP, REVAP e RBPC, cuja ligação dutoviária única com o píer público da Alemoa é compartilhada pelas áreas STS08 e STS08A. As áreas foram concebidas originalmente como uma única instalação portuária e, desde então, operam de forma integrada. Conforme destacado pelo MPor, tal circunstância constitui elemento relevante para a avaliação dos ganhos de eficiência associados ao pleito, na medida em que reduz a necessidade de duplicação de ativos e favorece a otimização da operação portuária (peça 240, p. 8);

b) aumento do giro de estoques, decorrente da integração logística das duas áreas e da continuidade da movimentação dutoviária, aliado aos novos investimentos em tancagem e às projeções futuras de movimentação, resultaram em estimativa de que o STS08 tenha uma capacidade potencial de movimentação 33,3% superior ao previsto na documentação técnica que iria a leilão – 11.200.000 m³/ano, em oposição a 8.400.000 m³/ano previstos no edital (peça 240, p. 13);

c) ampliação da capacidade de atracação, com a implantação de novo berço público, previsto no Plano de Investimentos da Petrobras, o que contribui para a redução de filas e sobrestadias e para a melhoria da eficiência logística portuária. A Petrobras declarou que o berço será disponibilizado ao uso público, sem requerimento de exclusividade, circunstância considerada positiva sob a ótica do interesse público (peça 240, p. 11-12);

d) aprimoramentos na operação de bunker, com a construção de novo píer de barcas, implantação de abastecimento por dutos e introdução de bunker com conteúdo renovável, alinhando-se às diretrizes de sustentabilidade e ESG (peça 240, p.11);

e) mitigação da descontinuidade operacional que seria verificada em cenário de segregação da área STS08, evitando impactos negativos ao abastecimento nacional no período de implantação de investimentos por eventual novo arrendatário (peça 240, p. 12);

f) acréscimo na capacidade estática de estocagem portuária, com aumento estimado de 5.606 mil m³ em relação à previsão indicada no edital de consulta pública (aproximadamente 4%) (peça 240, p.15).

30. Segundo o MPor, o pleito de expansão, com investimentos estimados na ordem de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), se enquadraria no art. 33, inciso I da Portaria 530/2019, demonstrando ganhos relevantes de eficiência à operação portuária decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A, concluindo que (peça 240, p. 19):

Tais ganhos de eficiência manifestam-se, entre outros aspectos, na manutenção da lógica operacional integrada ao sistema dutoviário do parque de refino paulista, no aumento do giro de estoques, na mitigação de sobrestadias, na ampliação da capacidade aquaviária mediante a implantação de novo berço público e na preservação da continuidade operacional do terminal, evitando-se descontinuidades relevantes no atendimento ao mercado de combustíveis e ao abastecimento nacional.

Ressalta-se, ainda, que o mérito do pleito é reforçado pelo caráter estratégico da instalação para a segurança energética nacional, reconhecido em reunião interministerial realizada em 08/10/2025, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com a participação do Ministério de Portos e Aeroportos e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos - SPPI, ocasião em que se deliberou pela conveniência de conferir tratamento centralizado, no âmbito do Poder Concedente, à avaliação do adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento nº 06/2022.

31. O MPor invocou também, em caráter complementar, o art. 33, inciso II, da Portaria 530/2019 e o art. 24, inciso II, do Decreto 8.033/2013 – que autorizam a expansão de área quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento – fundamentando-se no fato de o Leilão 05/2021-ANTAQ ter restado deserto (peça 240, p. 12).
32. Em atendimento ao art. 11, § 1º da Portaria 530/2019, que determina a oitiva da Autoridade Portuária sobre os pleitos de alteração contratual, a APS apresentou manifestação ao MPor consignando a aderência do pleito às diretrizes do planejamento portuário vigente e reconhecendo os impactos positivos do adensamento na eficiência operacional e na ampliação da capacidade aquaviária do complexo da Alemoa. A APS concordou ainda com as iniciativas previstas no Plano de Investimentos para as operações de bunker e reconheceu que o adensamento contribui para o interesse público ao ampliar a capacidade, a segurança e a confiabilidade das operações portuárias associadas ao abastecimento nacional (peça 240, p. 11).
33. A Nota Técnica 6/2026 também registra que a Associação Brasileira de Terminais Líquidos (ABTL) apresentou contribuições institucionais e técnicas, destacando os riscos de ineficiência associados à possível exploração segregada da área:

Em síntese, a ABTL destacou que a licitação da área STS08, realizada no mesmo certame da STS08A, restou deserta, o que evidenciaria a inviabilidade econômica e operacional de sua exploração isolada. Manifestou, ainda, preocupação com a reedição do leilão nos moldes então propostos não promoveria incremento efetivo da capacidade operacional do complexo da Alemoa, sobretudo em razão da limitação estrutural dos berços de atracação, já operando em níveis elevados de utilização. Segundo a entidade, tal cenário poderia resultar em aumento de ineficiências logísticas, sobrestadias, impactos negativos sobre os acessos terrestres e riscos ao abastecimento regional e nacional de combustíveis e demais insumos estratégicos. A ABTL consignou, ademais, que a ampliação de tancagem, quando dissociada de investimentos estruturantes voltados à ampliação da capacidade de atracação, tenderia a agravar gargalos existentes no Porto de Santos, além de ressaltar a necessidade de observância das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União quanto à adequação prévia da infraestrutura e à revisão das premissas editalícias. Nesse contexto, a ABTL defendeu que eventual decisão relativa à destinação da área STS08 considerasse a manutenção da operação integrada com a área STS08A, bem como os impactos sistêmicos sobre o complexo portuário da Alemoa e sobre a segurança do abastecimento nacional.

34. A Nota Técnica 6/2026 concluiu que o pleito de expansão de área apresentado pela Petrobras reúne, em caráter preliminar, os pressupostos necessários à apreciação favorável pela Secretaria Nacional de Portos, nos termos do art. 58, parágrafo único, da Portaria 530/2019, que atribui ao Secretário Nacional de Portos a competência para aprovar preliminarmente os pleitos de alteração de contratos de arrendamento portuário. Com base nessa manifestação técnica, o Despacho Decisório 3/2026/SNP-MPOR (peça 239) aprovou preliminarmente o plano de investimento apresentado pela Petrobras.
35. O Secretário Nacional de Portos, por meio do Ofício 148/2026/SNP-MPOR (peça 238, p. 1-2), informou que a análise econômico-financeira e regulatória da proposta se encontra sob apreciação da Antaq, nos termos da regulamentação vigente, etapa considerada indispensável à consolidação da avaliação quanto ao equilíbrio e à aderência regulatória do pleito. Após a manifestação da Antaq, o processo retornará ao MPor para análise final, elaboração de minuta de termo aditivo, análise jurídica e posterior encaminhamento ao TCU.

ANÁLISE DA AUDPORTO FERROVIA

36. A opção pelo adensamento encontra amparo no ordenamento jurídico vigente. O § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013 autoriza o Poder Concedente a, mediante requerimento do arrendatário e na forma do regulamento, autorizar a expansão da área arrendada para área contígua dentro da

poligonal do porto organizado. O art. 24 do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, regulamenta esse dispositivo e elenca duas hipóteses alternativas que autorizam a expansão: quando a medida trouxer comprovadamente ganhos de eficiência à operação portuária (inciso I), ou quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento portuário (inciso II). O art. 33 da Portaria MInfra 530/2019 reproduz essas hipóteses no plano infralegal específico.

37. O MPor invocou ambas as hipóteses para fundamentar a decisão (peça 240, p. 12). No que concerne à inviabilidade de licitação (inciso II), todavia, tal fundamento não se sustenta na integralidade do histórico processual. Com efeito, após a licitação deserta de 2021 e tentativa infrutífera de negociação acerca de possível adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, de titularidade da Petrobras, o Poder Concedente delegou competências à APS, que empreendeu amplo processo de reformulação do projeto. Foi realizado chamamento público, tendo havido manifestação de interesse de 6 grupos empresariais.
38. Após isso, foi elaborada a documentação da licitação, tendo sido submetida à audiência e consulta públicas. Posteriormente, houve mediação da Antaq para o equacionamento de impasses entre a Petrobras e a APS acerca da obrigação de construção de novo Pier, pela empresa petroleira, com vistas a viabilizar a implantação de novo terminal na área STS08, conforme detalhadamente relatado na instrução de peça 204.
39. A documentação foi submetida ao TCU, que a analisou no âmbito do presente acompanhamento e a apreciou por meio do Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário. Esse conjunto de atos evidencia que a viabilidade da licitação havia sido efetivamente equacionada após a licitação deserta de 2021, o que afasta a aplicação do inciso II do art. 33 da Portaria 530/2019 e do inciso II do art. 24 do Decreto 8.033/2013 como fundamento para o adensamento.
40. O fundamento juridicamente adequado e suficiente para amparar a decisão pelo adensamento é, portanto, o do inciso I, tanto do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019 quanto do art. 24 do Decreto 8.033/2013 – a demonstração de ganhos de eficiência decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A.
41. Tais ganhos de eficiência do adensamento em comparação à licitação foram demonstrados em caráter preliminar pelo MPor. Resumidamente, tratam-se de: aumento de 4% da capacidade estática de tancagem; capacidade potencial de movimentação 33,3% superior (11.200.000 m³/ano, em oposição a 8.400.000 m³/ano); novas adequações para aumento da capacidade, agilidade e eficiência das operações de Bunker, com a implementação das operações de Bunker com conteúdo renovável; manutenção dos investimentos previstos para a licitação, com acréscimo de novo berço público contíguo aos AL05 e 06, com potencial otimização da programação de chegada e saída de navios, minimizando sobrestadias e tempos de espera em fundeio, levando a uma redução dos custos operacionais tanto para armadores quanto para operadores portuários pela ampliação da disponibilidade de atracação e desatracação de embarcações.
42. Além disso, ao se compararem os valores de investimentos das duas opções de destinação da área, verifica-se que, para o adensamento, são propostos investimentos da ordem de R\$ 1,6 bilhão (peça 240, p. 1), enquanto os previstos na modelagem da licitação seriam de aproximadamente R\$ 360 milhões (peça 204, p. 9).
43. Tais ganhos deverão ser comprovados de forma definitiva, na forma prevista no § 1º do art. 33 da Portaria 530/2019 – por meio da comparação entre os resultados advindos da exploração da área total expandida e os resultados que seriam obtidos com a exploração das áreas isoladamente, observados os aspectos concorrenciais e as diretrizes de planejamento setorial –

quando da apresentação da documentação final do adensamento ao TCU, em processo autônomo.

44. *Nesse contexto, a decisão pelo adensamento insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa do Poder Concedente. Ao fixar expressamente as condições em que a expansão de arrendamento para área contígua pode ser autorizada, a Lei 12.815/2013 e sua regulamentação definiram os limites e as hipóteses dentro dos quais o Poder Concedente pode, legitimamente, optar por essa solução. Assim, a decisão tomada pelo MPor, dentro desses limites e devidamente motivada, nos termos do inciso I do art. 33 da Portaria 530/2019, mostra-se compatível com os princípios da legalidade, da eficiência e do interesse público que regem a administração pública federal.*
45. *Cumpra registrar que o rito estabelecido pela Portaria 530/2019 para alterações em contratos de arrendamento portuário é distinto do rito de acompanhamento dos processos de desestatização previsto na Instrução Normativa TCU 81/2018. O adensamento, por configurar alteração do Contrato de Arrendamento 06/2022 – e não novo processo de desestatização – não se submete, em regra, ao rito da IN TCU 81/2018. Sua apreciação pelo Tribunal, quando o processo vier a ser encaminhado pelo Poder Concedente, poderá ser realizada em processo autônomo e específico, por se tratar de matéria distinta do presente acompanhamento.*
46. *Não obstante, registre-se que a Instrução Normativa TCU 81/2018, ao estabelecer que o controle das desestatizações observará os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco (art. 2º, § 1º), não impede que o Tribunal, em situações excepcionais, determine o encaminhamento de documentação relativa a alterações contratuais que, embora não caracterizem nova desestatização, apresentem impactos econômicos, concorrenciais e institucionais relevantes. Tal atuação insere-se na competência constitucional do TCU de exercer controle externo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos que envolvam a gestão de bens e recursos públicos federais.*
47. *No caso concreto, o adensamento ora examinado envolve investimentos de elevada monta, substitui solução licitatória previamente acompanhada por esta Corte e demanda avaliação comparativa complexa dos ganhos de eficiência previstos no § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019, circunstâncias que justificam o controle específico pelo Tribunal, em processo autônomo. Assim, será proposta determinação ao MPor para o envio da documentação final completa do adensamento ao TCU.*

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

48. *Em resposta às diligências (peças 245 e 247) enviadas para oportunizar a manifestação dos gestores acerca das propostas de recomendação e determinação consignadas no relatório preliminar (peça 242), o MPor informou não haver comentários adicionais a apresentar, consignado a mesma informação nas peças 249, 250, 251, 252 e 253.*
49. *Assim, propõe-se manter inalterados os encaminhamentos sugeridos. Ademais, será proposto também encerrar o presente processo de acompanhamento da desestatização do terminal STS08 (TC 039.655/2020-2), nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, uma vez que o objeto do acompanhamento – o processo de desestatização por meio de licitação para arrendamento portuário – foi substituído por solução alternativa legalmente prevista, cuja apreciação pelo Tribunal deverá ocorrer em processo autônomo, a ser autuado quando do encaminhamento, pelo MPor, da documentação final pertinente ao adensamento.*

CONCLUSÃO

50. *Diante do exposto, o Ministério de Portos e Aeroportos atendeu à diligência formulada pelo Tribunal, apresentando os elementos necessários ao exame da legalidade e da vantajosidade da*

decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, de titularidade da Petrobras. A análise da documentação encaminhada permite concluir que a decisão pelo adensamento encontra fundamentação adequada no ordenamento jurídico vigente, especificamente no § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013, no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013 e no art. 33, inciso I, da Portaria 530/2019, configurando exercício regular da discricionariedade administrativa do Poder Concedente, com adequada motivação técnica e jurídica.

- 51. Os ganhos de eficiência decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A foram demonstrados, em tese e em caráter preliminar, por meio da Nota Técnica 6/2026 (peça 240), com aprovação preliminar do Plano de Investimentos pelo Despacho Decisório 3/2026/SNP-MPOR (peça 239). O processo de adensamento tramita regularmente, seguindo o rito previsto na Portaria 530/2019, com análise em andamento pela Antaq, após a qual retornará ao MPor para consolidação da análise final, elaboração de minuta de termo aditivo e submissão à análise jurídica, sendo a documentação pertinente subsequentemente encaminhada ao TCU, segundo informou o Secretário Nacional de Portos (peça 238, p. 2).*
- 52. Assim, embora o adensamento não se submeta, em regra, ao rito da IN TCU 81/2018, a materialidade, a relevância e a conexão direta com o processo licitatório anteriormente acompanhado por esta Corte justificam que seja expedida determinação ao Mpor, independentemente do encerramento do presente acompanhamento, para que a documentação final do adensamento seja submetida à apreciação do Tribunal, em processo autônomo, para fins de comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, nos termos do § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019.*
- 53. Considerando que os questionamentos formulados pela instrução anterior foram respondidos e que a análise ora realizada não identifica irregularidade na decisão de adensamento, o presente processo de acompanhamento encontra-se em condições de ser encerrado, sem prejuízo da apreciação futura pelo Tribunal do adensamento em processo autônomo.*
- 54. Além disso, uma vez que a licitação objeto do presente processo não ocorrerá, pode ser considerado prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 1912/2025-Plenário, por perda de objeto.*
- 55. Em observância ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, registra-se que a instrução preliminar (peça 242) foi submetida ao Mpor para que apresentasse, caso desejasse, comentários acerca das propostas de encaminhamento ali consignadas. Em resposta às diligências (peças 245 e 247), o MPor informou não haver comentários adicionais a apresentar (peças 249, 250, 251, 252 e 253).*

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 56. No pronunciamento da unidade (peça 244), o dirigente da AudPortoFerrovia, além de registrar sua concordância com as propostas da instrução preliminar, acrescentou:*

Em complemento à proposta de encaminhamento formulada à peça 242, determino, com fundamento no art. 157, §1º, do RITCU c/c art. 1º, inc. II, da PORTARIA-MIN-AAA 1/2022, a realização de diligência da Secretaria Nacional de Portos do Ministério de Portos e Aeroportos para que, no mesmo prazo para apresentação dos comentários dos gestores à instrução de peça 242 (15 dias), apresente os fundamentos para o sigilo imposto às peças 235 a 240, considerando o DESPACHO DECISÓRIO Nº 3/2026/SNP-MPOR (peça 239) e o caráter público da decisão do Ministério de cancelar a licitação da área correspondente ao STS 08, conforme divulgado pelo Ministro de Estado a exemplo das seguintes notícias: <https://agenciainfra.com/blog/governo-cancela-leilao-do-sts08-para-atender-a-plano-da-petrobras/> (acesso em 24/4/2026) e <https://www.tribuna.com.br/noticias/portomar/governofederal-avalia-proposta-da-petrobras-para-ampliar-o-sts08-no-porto-de-santos-1.496554> (24/4/2026).

57. Em resposta, o MPor informou, por meio das peças 249, 250, 251, 252 e 253, que as peças 237, 239 e 240 foram classificadas como restritas no processo SEI por tratarem de assunto de controle interno, nos termos do art. 26, § 3º, da Lei 10.180/2001, ao passo que as demais peças encontram-se classificadas como públicas.
58. Assim, cabe solicitar autorização ao Ministro Relator para que seja levantado o sigilo das peças 235, 236 e 238.
59. Não obstante, registra-se que o fundamento utilizado para guardar sigilo das peças 237, 239 e 240 não seria adequado. Transcreve-se o texto legal do art. 26 da Lei 10.180/2001:

Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido em regulamento próprio.

§ 3º O servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 4º Os integrantes da carreira de Finanças e Controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo Presidente da República.

60. O dispositivo trata de informações sigilosas às quais teve acesso servidor dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício de suas atribuições, definindo que esse deve guardar sigilo das informações às quais teve acesso, utilizando-as apenas para a elaboração de pareceres e relatórios objeto de sua função. Trata-se de vedação ao uso dessas informações pelos servidores para fins diversos. Este comando não significa, em absoluto, que qualquer matéria que tenha sido objeto de trabalho do controle interno deva ser ou permanecer sigilosa indefinidamente – o que se mostra evidentemente contrário aos princípios da publicidade e da transparência. Ademais, a norma mencionada pelo MPor, a Lei 10.180/2001, é anterior à Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, e com ela precisaria ser harmonizada, mormente no que diz respeito ao estabelecimento da publicidade como regra e do sigilo como exceção.
61. A manutenção do sigilo é ainda mais descabida quando a matéria já foi tornada pública e em situações em que o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas funções constitucionais, as solicita para o esclarecimento de situação objeto de controle externo e de interesse público.
62. Como se não bastasse a manutenção do sigilo das peças 237, 239 e 240, a princípio incompatível com o ordenamento jurídico, deve-se registrar que parte das peças enviadas em resposta à diligência do TCU – 249 e 253 – foram remetidas ao TCU classificadas como públicas, sendo que 3 delas – 250, 251 e 252 – foram encaminhadas com classificação de sigilo definida na origem. Paradoxalmente, todas essas peças contêm, fundamentalmente, as mesmas informações, o que demonstra incoerência na classificação das peças.
63. Ademais, as peças 250-252 apenas informam sobre o envio do processo para comentários dos gestores e sobre a avaliação do grau de sigilo das demais peças solicitadas pelo titular da

Unidade Técnica, o que, a princípio, não se insere nas hipóteses de sigilo da LAI. Por este motivo, será proposta alteração da confidencialidade dessas peças para pública.

64. *Tal prática tem se mostrado recorrente nos envios de documentação do MPor ao TCU em diversos processos, o que pode denotar excesso de zelo com a preservação de sigilo e, por outro lado, desrespeito a uma diretriz fundamental estabelecida pela Lei de Acesso à Informação – **observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção** (Lei 12.527/2011, art. 3º, I). Além disso, quando acontece uma classificação equivocada de sigilo, além da restrição indevida da publicidade, são gerados tumultos processuais, custos administrativos desnecessários e ineficiência, à medida em que a restrição motiva solicitações de acesso de partes interessadas, análise por parte da área técnica e dos gabinetes do Tribunal, diligências, mais análises e providências que poderiam ser evitadas.*
65. *Dessa forma, cabe dar ciência ao MPor de que a classificação de peças sigilosas sem justificativa adequada, como verificado nesses autos, ofende os preceitos da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), notadamente ao inciso I do Art. 3º, e os princípios da publicidade, da eficiência e da economia processual.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

- a) considerar legal, justificada e inserida no âmbito da discricionariedade administrativa do Poder Concedente a decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, com fundamento no § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013, no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013 e no art. 33, inciso I, da Portaria MInfra 530/2019, ressalvando que a comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, na forma prevista no § 1º do referido art. 33, deverá ser realizada quando da apreciação, em processo autônomo, da documentação final do adensamento a ser encaminhada ao TCU pelo Poder Concedente;*
- b) determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, no prazo de até 15 (quinze) dias contados da aprovação da versão final da documentação do adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, encaminhe para apreciação do Tribunal de Contas da União a íntegra da documentação do adensamento, previamente à celebração de eventual termo aditivo ao contrato, para fins de comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, nos termos do § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019, em atenção aos critérios de materialidade, relevância e risco previstos no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 81/2018;*
- c) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao MPor de que a classificação de peças sigilosas sem justificativa adequada, como verificado nesses autos, ofende os preceitos da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – notadamente ao inciso I do Art. 3º, e os princípios da publicidade, da eficiência e da economia processual.*
- d) alterar a confidencialidade das peças 235, 236, 238, 250, 251 e 252 para pública;*
- e) encerrar o presente processo de acompanhamento da desestatização do terminal STS08 (TC 039.655/2020-2), nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;*
- f) considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 1912/2025-Plenário, por perda de objeto;*

g) informar o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos de acompanhamento de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis. O processo concessório é conduzido pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), conforme delegação de competência estabelecida no Convênio 001/2023, celebrado entre a entidade, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (peça 196).

I – Histórico

2. Antes de se adentrar no mérito da análise atual, cabe rememorar brevemente a evolução dos procedimentos visando à concessão do terminal em apreço. Conforme estudos encaminhados ao TCU em 11/11/2020, o planejamento inicial do Governo Federal era dividir a área então ocupada pela empresa Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) no Porto de Santos e realizar a licitação de dois terminais contíguos, vocacionados à movimentação de graneis líquidos combustíveis: STS08 e STS08A (peça 7).

3. Naquela oportunidade, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) manifestou-se favoravelmente à licitação das duas áreas, de modo a serem preferencialmente concedidas a operadores logísticos distintos e não verticalizados, desde que fossem adotadas regras de transição visando garantir a continuidade de abastecimento no mercado de combustíveis (peça 57, p. 14). Em complemento, a ANP entendeu cabível a participação da Petrobras no certame, mas com a observância de que as áreas STS08 e STS08A fossem adjudicadas a operadores logísticos diferentes (peça 59, p. 3).

4. Os estudos então apresentados ao TCU incluíram Plano de Transição Operacional das duas áreas, que deveria ser observado nos 5 primeiros anos de vigência contratual (peça 7, p. 11-12). Em resumo, o arrendatário do STS08 deveria construir novas linhas de dutos para o píer público existente, instalações de carregamento e de bombeamento, bem como ampliar a capacidade estática de armazenamento com a instalação de novos tanques.

5. Já o arrendatário do STS08A deveria operar provisoriamente os equipamentos existentes na área do STS08 e disponibilizá-los até o 2º ano do contrato, quando deixaria de possuir prioridade na utilização do berço existente AL-01 em favor do STS08.

6. Além disso, os estudos previam a obrigação de o arrendatário do STS08A construir, até o 5º ano contratual, um novo píer com dois berços de atracação (AL-05 e AL-06), para atender navios-tipo petroleiro de 100.000 TPB (tonelagem de porte bruto), e ainda realizar a dragagem dos berços para a cota -15,0m (DHN), no mesmo prazo (peça 11, p. 1-5).

7. Submetidos ao rito previsto na Instrução Normativa-TCU 81/2018, os documentos editalícios foram analisados por esta Corte de Contas. Por meio do Acórdão 1.750/2021-Plenário, de 21/7/2021, relator Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal deliberou pela ausência de óbices ao prosseguimento do certame. Em acréscimo, emitiu recomendações e deu ciência ao Ministério da Infraestrutura acerca das impropriedades verificadas na análise (peça 121).

8. No leilão ocorrido na data de 19/11/2021 na B3, sagrou-se vencedora da licitação do terminal STS08A a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, única ofertante. Não foram apresentadas propostas para o terminal STS08 na ocasião. O Contrato de Arrendamento 6/2022, referente ao STS08A, foi assinado em 1º/7/2022 (peça 202).

9. Em 22/11/2023, foi firmado o Convênio de Delegação 001/2023, entre a União, por intermédio do MPor, e a APS, com interveniência da Antaq (peça 196). Por meio desse instrumento,

foram delegadas à APS competências para a elaboração de editais e a realização de procedimentos licitatórios visando o arrendamento de instalações portuárias, bem como para a celebração, gestão e fiscalização de contratos de arrendamento. Desde então, a autoridade portuária santista revisitou os estudos referentes ao STS08 – elaborados anteriormente pela Antaq e pela EPL (Empresa de Planejamento e Logística) – com vistas à realização de nova licitação para o terminal, tendo informado a existência de potenciais interessados no arrendamento da área.

10. A disponibilização para o TCU dos novos estudos referentes ao STS08, parcialmente reformulados pela APS, deu-se em 31/3/2025 (peças 144 a 161). A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) examinou os documentos e efetuou diligências à autoridade portuária, à Antaq e à Petrobras. Por fim, a área técnica emitiu pronunciamento unânime (peças 204 a 206), reproduzido no Relatório precedente, destacando algumas questões pontuais nos estudos, das quais passo a tratar.

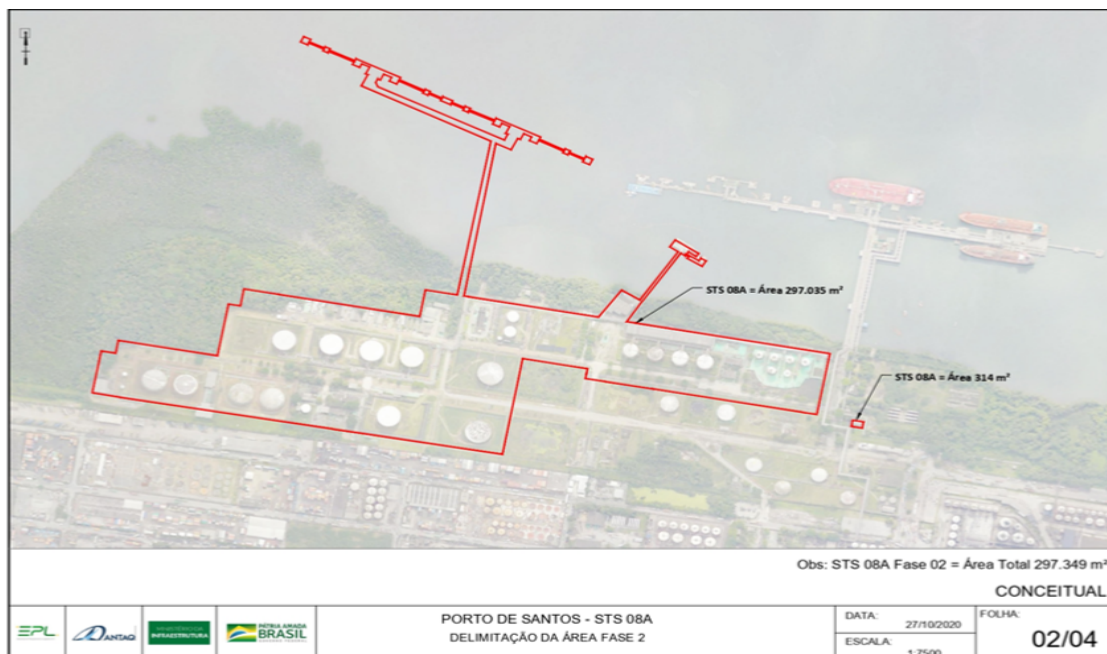
II – Visão geral do arrendamento

11. As áreas STS08 – ora em análise – e STS08A – arrendada para a Petrobras S.A. em 2022 – são contíguas e estão localizadas na região de Alemoa, na margem direita do Porto de Santos, possuem superfície de 152.324 m² e 297.349 m², respectivamente. Dispõem de conexão dutoviária para a Refinaria Presidente Bernardes (Cubatão), por meio do qual se conectam com as demais refinarias de petróleo existentes no Estado de São Paulo (Paulínia, São José dos Campos e Mauá).

Área STS08 – Objeto da presente análise



Área STS08A – Arrendada em 2022



12. Além das duas áreas mencionadas, a região de Alemoa concentra outros terminais retroportuários, de menor porte, vocacionados à movimentação de granel líquidos, inclusive combustíveis: Ultracargo, Stolthaven, Vopak e Granel Química.

13. Conforme apurado pela unidade técnica, todos os terminais compartilham a mesma estrutura de atracação (pier público com quatro berços – AL 01 a AL 04). Os berços AL 01 e AL 02 servem hoje aos terminais STS08 e STS08A, apresentando elevados níveis de ocupação e de tempo de espera para atracação. A Petrobras explora o berço AL 01 em regime de exclusividade, pois os terminais retroportuários não possuem tubulação conectada a esse berço.

Pier público com quatro berços de atracação



14. Na última versão dos estudos encaminhada pela APS, há previsão de que a futura arrendatária do STS08 instale novas linhas de dutos para os berços AL 03 e AL 04, além da ampliação da capacidade de tancagem para 119.606 m³, instalação de bombas e estações de carga/descarga de caminhões.

15. O edital previa ainda que, a partir de 2028, o terminal STS08A (arrendado para a Petrobras) não mais irá operar graneis líquidos no píer público, tendo em vista a construção de novo píer com dois novos berços (AL 05 e AL 06), conforme previsto no Contrato de Arrendamento 6/2022. Os documentos editalícios preveem ainda a atracação preferencial nos berços AL 01 e AL 02 para o STS08 a partir de 2028, inclusive na operação simultânea dos dois berços, sendo que as operações do STS08A no berço AL 01 se restringiriam à movimentação de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP).

16. Além das questões afetas aos berços de atracação, a área técnica destacou as seguintes providências por parte da APS na atualização dos estudos: a) desvinculação da estimativa de demanda da carga da Petrobras, evitando que a viabilidade econômica do terminal dependa da atuação desse agente; e b) inclusão, no contrato de arrendamento, de cláusulas de acesso aberto, tarifação não discriminatória e reserva de capacidade para múltiplos usuários, assegurando que o terminal, mesmo se operado pela Petrobrás, mantenha-se aberto a terceiros.

17. Após ajustes procedidos pela administração portuária na fase de análise, o projeto concessório apresentou os seguintes parâmetros na modelagem econômico-financeira:

Parâmetro	Valores
Receita Bruta Global	R\$ 2.428.175.952
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R\$ 630.724.162
Investimento Total	R\$ 359.766.683
Despesa Operacional Total	R\$ 391.195.595
Movimentação Total (Ton '000)	23.603
Valor de Remuneração mensal fixo	R\$ 388.442
Valor de Remuneração variável (R\$/Ton)	R\$ 9,21
<u>Retorno Não Alavancado do Projeto</u>	
TIR após o Imposto	9,92%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 0
<u>Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)</u>	
TIR após o Imposto	17,82%
Valor Presente Líquido do Projeto	R\$ 87.313.850

18. O Tribunal de Contas da União examinou a documentação pertinente à licitação do referido terminal e, sobre a matéria, proferiu o Acórdão 1.912/2025 – Plenário, na sessão de 20/8/2025. O *decisum* expediu determinações e recomendações à Autoridade Portuária de Santos (APS), a serem observadas previamente à publicação do edital (peça 207), conforme a seguir:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de processo de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. no prazo de quinze dias, ou previamente à publicação do edital do STS08, o que ocorrer primeiro, dê ampla publicidade à documentação completa da licitação, revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública, devendo

incluir a análise procedida pela APS e a motivação para deferimento ou indeferimento das manifestações, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.1.2. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste os documentos editais, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra e para a transferência das operações de graneis líquidos derivados de combustíveis para o novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.1.3. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste o conjunto de dispositivos contratuais para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta os parâmetros definidos na Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;

9.2. recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que preveja, nos documentos editais do STS08, cláusulas que restrinjam e/ou penalizem a possibilidade de o futuro arrendatário transferir a titularidade do arrendamento para terceiro antes de concluir os principais investimentos previstos no contrato, com vistas a desincentivar a participação de licitantes interessados meramente na intermediação do arrendamento;

9.3. orientar a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU para que autue processo do tipo representação, para apurar as causas e os eventuais responsáveis pelo atraso na implantação das obrigações previstas no Contrato de Arrendamento 06/2022, particularmente do novo píer para graneis líquidos;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão à APS, à Antaq e ao Ministério dos Portos e Aeroportos, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.5. restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão e o acompanhamento do processo concessório nos presentes autos.

19. Posteriormente à prolação do Acórdão 1.912/2025 – Plenário a APS comunicou ao TCU que estaria em discussão no âmbito do Poder Executivo uma nova destinação para a área STS08 no porto de Santos. Conforme o Ofício 341/2025, do Diretor-Presidente da APS (peça 223):

“Ocorre, entretanto, que o processo foi suspenso em razão de avocação ministerial promovida pela Secretaria Nacional de Portos SNP/MPOR, conforme disposto nos Ofícios nº 781/2025/SNP-MPOR e nº 782/2025/SNP-MPOR, com fundamento na Cláusula 6.4 do referido Convênio. Tal medida atribuiu àquela Secretaria a competência para a destinação final da área, tendo informado o adensamento pretendido pela Petrobras, a pedido da Casa Civil da Presidência da República.”

20. Nesse cenário, por meio do Despacho de 10/12/2025 (peça 228), decidi restituir os autos à área técnica para que desse continuidade ao acompanhamento da desestatização do terminal STS08, com o exame dos aspectos de legalidade, impessoalidade e economicidade na **nova proposta** de adensamento do Poder Concedente.

21. Cumpre registrar que o MPor avocou, unilateralmente, as competências previstas na Cláusula Primeira, subcláusula 1.1 do Convênio de Delegação de Competência 001/2023 (peça 196), com o objetivo de dar tratamento à avaliação da solicitação da Petrobras de adensamento do STS08, visto que a área seria considerada estratégica para o abastecimento nacional. Conforme registrado pelo Diretor-Presidente da APS no Ofício 341/2025, a partir da avocação de competências, “os encaminhamentos e atos decisórios relativos ao tema passam a ser de responsabilidade direta da

Secretaria Nacional de Portos SNP, cabendo à APS atuar em caráter técnico e colaborativo, dentro dos limites das competências delegadas” (peça 223, p.2).

22. Por meio do Ofício 782/2025/SNP-MPOR (peça 225), a SNP informou ao Secretário Especial do Programa de Parcerias de Investimentos que a avocação teria decorrido de Carta/Requerimento da Petrobras na qual a empresa teria renovado interesse no adensamento, posto que “a área que ora se discute é tida por estratégica para o abastecimento nacional”.

23. É de se notar que o processo de desestatização do terminal STS08 seguiu o procedimento regular da primeira licitação, que restou deserta, com posterior reformulação do projeto, chamamento público, consulta e audiência públicas, envio ao TCU, análise da AudPortoFerrovia, tendo sido interrompido por avocação ministerial.

24. Em 9/2/2026, com base em instrução da AudPortoFerrovia (peça 229), foi enviado ao MPor o Ofício 3420/2026-TCU/Seproc (peça 232). Nesse ofício, solicitou-se que o Poder Concedente apresentasse os elementos necessários à avaliação, por esta Corte de Contas, da conformidade, vantajosidade e eficiência da solução proposta, em estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade e competitividade que regem a administração pública.

25. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) promoveu diligências e avaliou os elementos apresentados pelo Poder Concedente. Desde já, antecipo minha concordância com a percuente análise da Unidade Técnica, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo de tecer breves considerações.

26. Sob o prisma legal, a decisão administrativa por promover o adensamento (expansão para área contígua) encontra arrimo no art. 6º, § 6º, da Lei 12.815/2013 (Lei de Portos), bem como no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013, e no art. 33, inciso I, da Portaria MInfra 530/2019. Tais dispositivos outorgam ao Poder Concedente a discricionariedade para autorizar a medida, desde que reste comprovado o ganho de eficiência à operação portuária.

27. Nesse aspecto, os elementos técnicos preliminares evidenciam que há vantajosidade na exploração integrada das áreas. Conforme anotado pela AudPortoFerrovia, a proposta de adensamento estima investimentos na ordem de R\$ 1,6 bilhão — montante substancialmente superior aos cerca de R\$ 360 milhões projetados para a licitação isolada. Ademais, estima-se um aumento de 4% na capacidade estática de tancagem e uma capacidade potencial de movimentação 33,3% superior (passando de 8.400.000 m³/ano para 11.200.000 m³/ano).

28. Ademais, são previstas melhorias como a construção de novo berço público de atracação (mitigando sobrestadias), modernização na operação de bunker (com inserção de conteúdo renovável) e a mitigação de riscos de descontinuidade no abastecimento nacional. Tais fatores consubstanciam, nesta etapa, adequada motivação técnica e jurídica para o exercício da discricionariedade do MPor.

29. Não obstante a legalidade da mudança de rumo, é imperioso ressaltar que a alteração envolve cifras vultosas, encerra processo licitatório outrora fiscalizado por este TCU e demanda a devida comprovação dos benefícios operacionais concorrenciais, conforme preceitua o § 1º do art. 33 da multicitada Portaria MInfra 530/2019. Por conseguinte, mostram-se pertinentes e necessárias a determinação para que o Poder Concedente remeta ao Tribunal a documentação final completa do adensamento em até 15 dias contados da aprovação da versão final da documentação, instaurando-se, oportunamente, processo autônomo e específico para essa avaliação.

30. Passo, então, a tratar da questão acessória processual atinente ao sigilo documental. A Unidade Técnica consignou que o MPor impôs sigilo a diversas peças remetidas a esta Corte, utilizando como base a Lei 10.180/2001 (relativa a controles internos do Poder Executivo).

31. Não é demais lembrar a diretriz basilar da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011): a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A conduta do órgão jurisdicionado, que conferiu

caráter sigiloso a informações administrativas genéricas sobre o trâmite processual e o cancelamento do leilão (notório e público), gera ineficiência.

32. No entanto, com relação a proposta de alteração da confidencialidade das peças 235, 236, 238, 250, 251 e 252 para "pública", cumpre ressaltar que de acordo com as regras da Lei de Acesso à Informação (LAI) e os decretos regulamentadores, se uma informação ou documento foi classificado originalmente como sigiloso pelo órgão que o produziu (a fonte primária), o órgão receptor **não tem competência** para remover esse sigilo por conta própria. Ele atua apenas como custodiante da informação e deve replicar e respeitar as restrições de acesso estabelecidas.

33. Assim, acolho a proposta de notificação do MPor para que alinhe suas ações aos preceitos da Lei de Acesso à Informação, mas como recomendação, deixando de alterar a classificação do sigilo das peças encaminhadas por aquela unidade jurisdicionada ao TCU.

34. Por fim, considerando a superveniente mudança no destino do terminal STS08 (retirado do programa de desestatizações via certame), exaure-se o objeto do presente acompanhamento fundado na IN TCU 81/2018. Deve o presente feito ser encerrado, considerando-se prejudicado o monitoramento das medidas exaradas no Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário.

35. Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação cuja minuta ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2612/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.655/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.

9. Acórdão:

VISTOS e relatados estes autos que cuidam de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de graneis líquidos, especialmente combustíveis.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar legal, justificada e inserida no âmbito da discricionariedade administrativa do Poder Concedente a decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, com fundamento no § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013, no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013 e no art. 33, inciso I, da Portaria MInfra 530/2019, ressalvando que a comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, na forma prevista no § 1º do referido art. 33, deverá ser realizada quando da apreciação, em processo autônomo, da documentação final do adensamento a ser encaminhada ao TCU pelo Poder Concedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, no prazo de até 15 (quinze) dias contados da aprovação da versão final da documentação do adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, encaminhe para apreciação do Tribunal de Contas da União a íntegra da documentação do adensamento, previamente à celebração de eventual termo aditivo ao contrato, para fins de comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, nos termos do § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019, em atenção aos critérios de materialidade, relevância e risco previstos no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 81/2018;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar ao MPor que observe os preceitos da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – notadamente ao inciso I do Art. 3º, e os princípios da publicidade, da eficiência e da economia processual, quanto à classificação de peças sigilosas, anotando as devidas justificativas;

9.4. encerrar o presente processo de acompanhamento da desestatização do terminal STS08 (TC 039.655/2020-2), nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

9.5. considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 1.912/2025 – Plenário, por perda de objeto;

9.6. informar o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) sobre o presente Acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2612-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
 - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral