

CARLOS FRANCISCO DE MAGALHÃES
GABRIEL NOGUEIRA DIAS
FÁBIO NUSDEO
CRISTINA DE CÁSSIA BERTACO
LUCIA ANCONA LOPEZ DE MAGALHÃES DIAS
RAQUEL CÂNDIDO
CRISTIANO RODRIGO DEL DEBBIO
YI SHIN TANG
HERMES NEREU DA SILVA CARDOSO OLIVEIRA
JULIANA LEVERARO DE TOLEDO PIZA
MARIA FERNANDA SAAB NERSESSIAN
LEONARDO PEIXOTO BARBOSA
CAMILA EMI TOMIMATSU

ANA LUIZA SANCHES
ANDRESSA LIN FIDELIS
CAROLINE OLGA SILVA BOLL FURLAN
VIVIANE SALOMÃO BRAGA
JULIANA CANGUSSU SILVEIRA POSSEBON
BRUNA LINHARES FERRAZZO
CATARINA BASTOULY G. S. COELHO
CAROLINE TIE TANAKA
PEDRO VITOR CHRISTOFOLETTI POSSIGNOLO
GABRIELA MENITTO GARCIA
GABRIEL MARMO DE MEDEIROS
RAFAEL LIMA DE ANDRADE
BRUNO EDUARDO BARADEL LEAL DA MOTA

CONSULTORES ECONÔMICOS
YI SHIN TANG
DANIEL REIS
ISABELA DA MATA JACOMINI
NICOLE CHAMA DOS SANTOS
FABIANA MARTINS DO REGO

ILUSTRÍSSIMO SENHOR SUPERINTENDENTE-GERAL ADJUNTO DO CONSELHEIRO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

Dr. Felipe Leitão Valadares Roquete

"A SG entende que sendo a MSC e Maersk as maiores armadoras atuando no Brasil e as maiores demandantes de serviços portuários no Porto de Santos (60-70%), bem como o fato de ambas, conjuntamente, operarem o BTP Santos, eventual aumento da capacidade de movimentação deste terminal (ou outro terminal operado por essas armadoras) poderá acarretar efeitos concorrenciais sensíveis no mercado portuário de Santos" (NT nº 10/2022 – SEI 1080827)

*"Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi"
("Tudo dever mudar para que permaneça da mesma forma")
Il Gattopardo, Tomasi di Lampedusa*

Atos de Concentração nº 08700.006693/2026-14 e nº 08700.006692/2026-61

INTERNATIONAL CONTAINER TERMINAL SERVICES INC. ("ICTSI"), sociedade empresária organizada sob as leis das Filipinas, com escritório no ICTSI Administration Building, South Access Road, North Harbor, Porto de Manila, Filipinas, vem, por seus advogados e bastantes procuradores (**Anexo 01**), respeitosamente, à presença de V. Sa., com fundamento no art. 50, inciso I, da Lei nº 12.529/2011 (**"LDC"**) e no art. 118 do Regimento Interno do CADE (**"RICADE"**), respeitosamente, requerer sua

INTERVENÇÃO COMO TERCEIRO INTERESSADO

nos Atos de Concentração epígrafados, por meio dos quais os notórios Grupos Maersk e MSC (**"Partes"** ou **"Requerentes"**) pretendem, em síntese, que um deles adquira o controle exclusivo do terminal Brasil Terminal Portuário S.A. (**"BTP"**) – por meio da venda de ações remanescentes do BTP à APM Terminals Subsidiaries B.V. (**"APMT"**) ou ao Terminal Investment Limited Holding S.A. (**"TiL"**) – enquanto o outro adquire o controle exclusivo do novo terminal de contêineres denominado Tecon Santos 10 (ou **"TS10"**) (**"Operações"**), em ilegal reforço das suas posições dominantes e conduta concertada ao mercado do Porto de Santos, senão vejamos.

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
I. Breve síntese dos Fatos	4
II. Do Preenchimento dos requisitos para a habilitação da ICTSI como terceira interessada.....	8
a) <i>Tempestividade.....</i>	9
b) <i>Legitimidade da ICTSI como Terceiro Interessado</i>	9
c) <i>Da utilidade e suficiência das contribuições: apresentação de fatos, dados e análises concorrenciais por meio de Parecer Econômico específico</i>	12
d) <i>Da oportunidade e conveniência das contribuições.....</i>	13
III. Das contribuições técnicas aportadas à análise antitruste	15
a) <i>Da Impossibilidade da apreciação das Operações pelo CADE</i>	15
a.1) Ausência de motivo determinante sob o viés causal.....	16
a.2) Requisitos a serem observados em eventual caso de estratégia de desinvestimento 22	
a.3) Conclusão: o CADE não pode sequer conhecer dos pedidos ou deve aguardar a publicação do Edital.....	27
b) <i>Da Ilegalidade evidente das Operações</i>	28
b.1) As Operações implicam anticompetitiva divisão de mercado	29
b.2) As Operações reforçam posições dominantes no Porto de Santos	34
c) <i>Da Inaplicabilidade do Rito Sumário e das evidentes Graves Preocupações Concorrenciais decorrentes das Operações</i>	37
c.1) Da elevada concentração no Porto de Santos e do pretendido reforço ao poder de mercado das incumbentes	38
c.2) Demanda por movimentação de contêineres no Porto de Santos	39
c.3) Estrutura de oferta da movimentação de contêineres no Porto de Santos ANTES e DEPOIS das Operações entre MSC e Maersk.....	42
c.4) Da nova e preocupante integração vertical entre ARMADOR e TERMINAL	44
c.5) Do aumento do poder coordenado entre os Grupos Maersk e MSC	49
IV. Arremate e Pedidos Urgentes.....	54

SUMÁRIO EXECUTIVO

Enquanto as autoridades públicas, em uníssono, reconhecem o leilão do novo terminal de contêineres de Santos (TS10) como “*last dance*” para fomentar competição e eficiência em setor estrangulado, as Requerentes, sem mãos a medir, buscam contornar o futuro regime jurídico do certame, obtendo do CADE, antes mesmo do edital, aval para ilegal arranjo entre concorrentes, qual seja: o TS10 fica com a MSC e o BTP com a Maersk, ou vice-versa. Assim, ao pior estilo “Gattopardo”, tudo muda, mas nada muda, apenas reforçando-se o poder de mercado das duas maiores armadoras do mundo no maior porto da AL. O escrutínio rigoroso do caso é imperativo, pois:

- 1) As Operações apoiam-se em regra licitatória ainda inexistente. A aprovação pelo CADE funcionaria como indevida “*certidão antecipada de elegibilidade*” às Partes, descaracterizando o modelo bifásico definido pela ANTAQ e aprovado pelo TCU, sendo, até o momento, o único padrão-vinculante.
- 2) O arranjo “*se uma vencer, vende sua participação no BTP à outra e vice-versa*” jamais permitirá um novo entrante ou aumento da rivalidade em Santos. Ao contrário, o negócio busca formalizar divisão de mercado, manipulando os riscos no leilão e preservando a coordenação entre as ora sócias Maersk e MSC. O TCU e a ANTAQ já haviam, inclusive, repugnado a ideia de que o desinvestimento fosse feito de forma a eleger um “*comprador dócil*” que não oferecesse rivalidade e a possibilitasse riscos concorrenciais adicionais. Ora, mesmo aqueles que defenderam o desinvestimento como alternativa ao certame, jamais propugnaram a manutenção do *status quo* vigente, sem a efetiva entrada de novo entrante em Santos.
- 3) Com as Operações, cada Parte ganhará uma participação ainda maior do que a atual: em 2025, Maersk e MSC representaram, juntas, ca. de **50%** da demanda por movimentação de contêineres em Santos, enquanto o C4 do mercado superou **75%**. Na oferta, apenas três terminais responderam por **99%** da movimentação; e o HHI registrado foi de **3.570 pontos**. Nos cenários pós-Operações, o *capacity share* conjunto passaria de **40%** (2027) para **58%** (2034); individualmente, as Partes saltariam dos atuais 16,5% a **32%** com o TS10 e a **26%** com o BTP.
- 4) O poder de mercado das Partes vem ainda mais acentuado à luz de pré-existentis alianças globais, acordos locais e arranjos comerciais (VSAs e SCAs). E.g., a Maersk já mantém acordo estratégico de longo prazo com o DPW, com uso de ca. de **[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]**, bem como VSA global com a Hapag-Lloyd (*Gemini*), somando **42%** da demanda por movimentação de contêineres em Santos.
- 5) A análise das Operações deve considerar os efeitos cumulativos da verticalização sobre a isonomia competitiva (aumento de **74%** desde 2013), dado que a materialização das Operações representaria a virtual extinção de terminais *white flag* em Santos, aumentando os riscos de *self-preferencing* e discriminação de armadores e terminais independentes. No BTP, ca. **73%** da capacidade é utilizada pelas próprias sócias Maersk e MSC; no Santos Brasil, a participação da CMA-CGM saltou de **14%** para **26%** entre 2024-2025 (chegando a estimados **[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]**).
- 6) As Operações **excluem a possibilidade de um entrante e aumentam o poder coordenado de armadoras** que mantêm íntimas e estratégicas relações há 15 anos no BTP, com transferência de informações sensíveis caso uma adjudique o TS10.

Por tudo isto, a ICTSI requer o não conhecimento das Operações, pois: (i) tratam de atos de concentração hipotéticos e excludentes entre si; e (ii) restam eivados por vício de motivo, desvirtuando a finalidade do controle de estruturas. Subsidiariamente, requer a conversão do feito ao rito ordinário, a suspensão da análise até publicação do edital definitivo, a reprovação, ao final, das Operações, uma vez que reforçam a posição dominante das Requerentes e aumentam o risco de poder coordenado. Finalmente, a ICTSI requer instauração de processo administrativo para investigar conduta coordenada das partes, a fim de dividir o mercado e fraudar a competitividade do leilão referente ao TS10.

I. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

1. Em **16.07.2026** os grupos Maersk e MSC notificaram ao CADE Operações hipotéticas pelas quais se comprometem a adquirir ou a vender suas respectivas parcelas no BTP uma à outra, a depender do resultado do leilão do futuro terminal de contêineres denominado **Tecon Santos 10**, previsto para ocorrer entre 2026-2027.

2. Conforme divulgado pelas próprias Partes¹, o objetivo é buscar o aval do CADE para que uma das gigantes do transporte marítimo controle o BTP enquanto a outra mande no Tecon Santos 10 – dividindo entre elas, portanto, o mercado de movimentação e armazenagem de cargas containerizadas do maior porto da América Latina, o Porto de Santos.

3. A notificação das Operações, *d.m.v.*, espertamente olvida do CADE tal dinâmica. Com efeito, **desafiando a lógica concorrencial e o próprio discernimento das autoridades**, as notificações reduzem as Operações à mera consolidação de controle do terminal BTP por uma de suas sócias. Segundo as Partes, as relações concorrenciais entre a futura compradora e o BTP seriam pré-existentes, e, portanto, incapazes de gerar acréscimo de participação de mercado ou modificar incentivos relacionados a estratégias de fechamento de mercado, e, de qualquer modo, igualmente incapazes de alterar a dinâmica concorrencial do Porto de Santos.

4. As Operações são apresentadas como possíveis “desconcentrações”, inábeis a trazer qualquer elemento novo ou preocupação concorrencial, a justificar um *fast-track*, sem qualquer maior atenção do CADE.

5. Ocorre que, em realidade, **não há nada de simples ou despreocupante nas Operações submetidas pelas Partes**, pois:

- (i) **As Operações apoiam-se em regra licitatória ainda inexistente.** A aprovação pelo CADE funcionaria como indevida “*certidão antecipada de elegibilidade*” às Partes, descaracterizando o modelo bifásico definido pela ANTAQ e aprovado pelo TCU, sendo, até o momento, o único padrão-vinculante.
- (ii) O arranjo “*se uma vencer, vende sua participação no BTP à outra e vice-versa*” jamais permitirá um novo entrante ou aumento da rivalidade em Santos. Ao contrário, o negócio busca formalizar **divisão de mercado**, manipulando os riscos no leilão e preservando a coordenação entre as ora sócias Maersk e MSC. O TCU e a ANTAQ já haviam, inclusive, repugnado a ideia de que o desinvestimento fosse feito de forma a eleger um “*comprador dócil*” que não oferecesse rivalidade e a possibilitasse riscos concorrenciais adicionais. Ora, mesmo aqueles que defenderam o desinvestimento como alternativa ao certame, jamais

¹ “(...) **Cada Parte busca ora a aquisição de controle unitário da BTP ou a adjudicação do novo terminal Tecon Santos 10.**” Ver SEI nº 1785346 e nº 1785363 (Formulários de Notificação das Operações).

propugnaram a manutenção do *status quo* vigente, sem a efetiva entrada de novo entrante em Santos.

- (iii) Com as Operações, cada Parte ganhará uma participação ainda maior do que a atual: em 2025, Maersk e MSC representaram, juntas, ca. de **50%** da demanda por movimentação de contêineres em Santos, enquanto o C4 do mercado superou **75%**. Na oferta, apenas três terminais responderam por **99%** da movimentação; e o HHI registrado foi de **3.570 pontos**. Nos cenários pós-Operações, o *capacity share* conjunto passaria de **40%** (2027) para **58%** (2034); individualmente, as Partes saltariam dos atuais 16,5% a **32%** com o TS10 e a **26%** com o BTP.
- (iv) O poder de mercado das Partes vem ainda mais acentuado à luz de pré-existentis alianças globais, acordos locais e arranjos comerciais (VSAs e SCAs). E.g., a Maersk já mantém acordo estratégico de longo prazo com o DPW, com uso de ca. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]**, bem como VSA global com a Hapag-Lloyd (*Gemini*), somando **42%** da demanda por movimentação de contêineres em Santos.
- (v) A análise das Operações deve considerar os efeitos cumulativos da verticalização sobre a isonomia competitiva (aumento de **74%** desde 2013), dado que a materialização das Operações representaria a virtual extinção de terminais *white flag* em Santos, aumentando os riscos de *self-preferencing* e discriminação de armadores e terminais independentes. No BTP, quase **73%** da capacidade é utilizada pelas próprias sócias Maersk e MSC; no Santos Brasil, a participação da CMA-CGM saltou de **14%** para **26%** entre 2024-2025 (**[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]**).
- (vi) As Operações **excluem a possibilidade de um entrante e aumentam o poder coordenado de armadoras** que mantém íntimas e estratégicas relações há 15 anos no BTP, com transferência de informações sensíveis caso uma adjudique o TS10.

6. **Permitida a breve recapitulação**, o Porto de Santos é responsável por cerca de **30-40%** da movimentação brasileira de contêineres e opera próximo ao limite de sua capacidade². Atualmente, apresenta elevada concentração horizontal na movimentação de contêineres: apenas três operadores (BTP, Santos Brasil e DPW)³ detêm a totalidade da capacidade instalada. E mais: todos os operadores são verticalizados com armadores, não havendo terminal verdadeiramente independente em Santos⁴.

7. Segundo reconhecido pelas autoridades, a viabilização do novo TS10 – terminal que terá capacidade de movimentar cerca de **3,25 milhões** de TEUs a partir de 2034⁵, aumentando

² Segundo dados da ANTAQ. Ver <https://ppi.gov.br/projetos/sts10-%C2%96-movimentacao-e-armazenagem-de-cargas-containerizadas-porto-de-santos-sp-2/>.

³ A área que hoje abriga o Ecoporto, único terminal multipropósito do Porto de Santos, será absorvida pelo Tecon Santos 10, de modo que o futuro arrendatário assumirá toda sua capacidade operacional. Ver Seção A – Apresentação (SEI [1707142](#) e [2465177](#)). Disponível em Processo SEI/ANTAQ nº 50300.023843/2021-19:

https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBj5VnVL5b7-UrE5RyN7RELEqHqYfXeuZhDtBzTOjprFYeMxVO510tZlXuD7CplXPDDIzri8o29G8fbvDdVdiS2qvBa_4_VZm5VrBu.

⁴ Enquanto BTP é uma *joint venture* operada pelo Grupos Maersk e MSC; Santos Brasil é controlado integralmente por CMA-CGM; e o Grupo DP World celebrou, em março/2025, um contrato de longo prazo com o Grupo Maersk, comprometendo aprox. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]**. Ver <https://www.dpworld.com/en/news/dp-world-and-maersk-sign-long-term-agreement-to-expand-maritime-services-in-brazil>.

⁵ V. <https://ppi.gov.br/projetos/sts10-%C2%96-movimentacao-e-armazenagem-de-cargas-containerizadas-porto-de-santos-sp-2/>.

a capacidade de movimentação de contêineres de Santos em **50%** –, é condição necessária para a garantia de eficiência das suas operações, possibilitando a consolidação do porto como *hub port* e contribuindo decisivamente para o comércio internacional do Brasil.

8. É este resultado que a ANTAQ busca atingir com o leilão do Tecon Santos 10: fomentar a concorrência no mercado de contêineres do Porto de Santos, promovendo um ambiente propício para modicidade tarifária e regularidade dos serviços.

9. Para tanto, em **22.04.2025**, em decisão que seguiu todo o regular percurso processual, a Diretoria Colegiada da ANTAQ⁶, **por unanimidade**, acolheu o posicionamento da área técnica⁷, definindo a licitação do Tecon Santos 10 em duas etapas, a fim de evitar que as incumbentes aumentem o poder de mercado que já detém no Porto de Santos:

- **Etapa 1:** vedação da participação de incumbentes; e
- **Etapa 2:** aberta a todos, com obrigação de desinvestimento por incumbentes vencedores, *“com o compromisso formalizado e fiscalizado de limitação de acesso às informações concorrencialmente sensíveis do terminal até então por si explorado”*.

10. Em **08.12.2025**, o TCU, por larga maioria, aprovou a modelagem bifásica proposta pela ANTAQ, reconhecendo a competência da agência para o desenho do certame. Todavia, foi além, ao recomendar ao MPor e à ANTAQ (item 9.3.1 do acórdão) alterações no edital para substituir a vedação a incumbentes na primeira etapa pela **VEDAÇÃO TOTAL A ARMADORES EM QUALQUER FASE**, a fim de evitar problemas concorrenciais relacionados à verticalização e garantir a entrada de um operador neutro⁸.

11. Já em **06.05.2026**, a Casa Civil, por meio da Nota Técnica nº 11/2026/SIEC/SEPPI/CC/PR (**“Nota Técnica 11/2026”**)⁹, desafiando a própria competência da ANTAQ e em contradição direta ao entendimento da ANTAQ e do TCU sobre o tema, sugeriu que os incumbentes do Porto de Santos poderiam vir a participar do leilão do Tecon Santos 10 desde a sua largada, se, ao tempo de sua habilitação, já tivessem protocolado nos órgãos competentes a venda irrevogável e irretratável da posição atual, a qual ficaria condicionada a uma vitória na licitação do Tecon Santos 10.

⁶ Processo nº 50300.023843/2021-19. Deliberação-DG nº 38/2025 (SEI 2568604) e Acórdão 373-2025-ANTAQ (SEI 2582104).

⁷ Despacho SRG SEI 2538209 e Despacho GRP SEI 2535809, no Processo nº 50300.023843/2021-19.

⁸ TCU, Processo TC nº 009.367/2022-5, Relator: Min. Anastasia (voto vencido). Revisor: Min. Dantas (voto vencedor). Acórdão nº 2894/2025 Plenário, julgado na sessão extraordinária de 08.12.2025. Código para localização na internet: AC-2894-50/25-P. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2025/12/08/Tecon10_Porto%20de%20Santos.pdf.

⁹ “48. Sugere-se que sejam considerados não incumbentes, além daqueles agentes que não possuem operação no mercado de container no Porto Organizado de Santos, os agentes que lá atuam, desde que tenham protocolado nos órgãos competentes a venda irrevogável e irretratável da participação societária em empresa que seja titular de contrato de arrendamento ou de adesão, condicionada à vendedora se tornar a Adjudicatária do Leilão.” Ver <https://agenciainfra.com/blog/wp-content/uploads/2026/05/Nota-Tecon-10.pdf>.

12. Em **19.05.2026**, em resposta à sugestão da Casa Civil, o TCU determinou ao MPor e à ANTAQ que os órgãos não poderiam alterar elementos “estruturais” (tais como as condições de participação no certame) de projetos que já foram alvo de decisão do plenário da corte. Eventual alteração, deverá necessariamente retornar à apreciação do TCU.¹⁰

13. Atualmente, o processo licitatório está sob análise da ANTAQ – agência competente para definir as regras do certame e que poderá dar o encaminhamento que julgar apropriado à proposta da Casa Civil, refletindo-a ou não no edital a ser publicado.

14. De toda sorte, é fundamental consignar que, **mesmo aqueles entes que defendem a participação dos incumbentes a partir da solução do desinvestimento (e.g., paper do PPI-Casa Civil), JAMAIS receberam a ideia de que tal venda se daria sem a efetiva entrada de um novo player em Santos.** É dizer: mesmo aqueles pró-incumbentes no certamente do TS10, NUNCA receberam a ideia de que, ao fim e ao cabo, Santos não deveria contar com um efetivo novo entrante.

15. **A Operação trazida ao CADE se afigura, d.m.v., verdadeiro embuste concorrencial.** Segue, lamentavelmente, o famoso dito de “Il Gattopardo” (Tomasi di Lampedusa): “*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi*” (“Tudo dever mudar para que permaneça da mesma forma”), propondo alteração societária que, ao fim e ao cabo, nada mudará em Santos, ao contrário de todas as recomendações – em uníssono – das autoridades públicas que se debruçaram sobre o tema do TS10.

16. Pelo exposto, apesar da leitura míope proposta pelas Partes, claro está que **o CADE está sendo chamado para contribuir com o futuro da concorrência no Porto de Santos – objetivo que motiva a presente intervenção pela ICTSI.**

¹⁰ Acórdão nº 1274/2026, Relator Min. Walton Alencar, Processo TC nº 017.505/2025-9, sessão extraordinária em 19.05.2026. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-17/26-P. “9.7. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (...), que, em geral, nos processos de desestatização ainda não licitados e submetidos ao controle prévio desta Corte na forma da Instrução Normativa-TCU 81/2018: 9.7.1. **abstenham-se de promover, após a deliberação plenária e previamente à publicação do edital, alteração que modifique elementos estruturais da modelagem submetida**, assim compreendidos, no mínimo, o objeto da concessão, o regime concorrencial e as condições de participação no certame, a matriz de alocação de riscos, bem como a estrutura tarifária e de remuneração, bem como, em juízo de finalidade, qualquer outro elemento cuja modificação seja apta a afetar a equação econômico-financeira do contrato, o nível de competição do certame ou a repartição de riscos entre as partes. 9.7.2. **submetam previamente à apreciação desta Corte, em rito próprio da Instrução Normativa-TCU 81/2018, eventual alteração que recaia sobre os elementos estruturantes**, referidos no item 9.7.1, sendo facultada a condução simplificada do exame quando a matéria já houver sido substancialmente instruída em fase anterior;”.

II. DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A HABILITAÇÃO DA ICTSI COMO TERCEIRA INTERESSADA

17. A admissão de terceiros interessados em processos de controle de concentrações perante o CADE é uma faculdade da autoridade antitruste, condicionada à observância de pressupostos legais e regimentais.

18. Nos termos do art. 50 da LDC, a SG/CADE pode admitir a intervenção de “I - terceiros titulares de direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada” ou “II - legitimados à propositura de ação civil pública”, definidos como tal no CDC, art. 82, III e IV. Já o RICADE disciplina a intervenção em seus arts. 43¹¹ e 118¹².

19. Desses dispositivos e da jurisprudência do CADE se extraem os cinco requisitos cumulativos para a habilitação do terceiro interessado, conforme recentíssimo pronunciamento do Ilmo. Conselheiro Carlos Jacques Vieira Gomes no Despacho Decisório nº 15/2026¹³:

“15. A partir desse arcabouço normativo, os precedentes do Cade¹⁴ consagraram os seguintes requisitos, para avaliação do pedido de intervenção de terceiros em atos de concentração:

- a) **Tempestividade**, que consiste no requisito objetivo do prazo de 15 (quinze) dias da publicação do edital para sua apresentação (art. 118, caput, do RICade);
- b) **Legitimidade**, ou seja, a titularidade, por parte do solicitante, de direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão (art. 118, caput);
- c) **Suficiência** dos documentos e pareceres necessários à comprovação de suas alegações (art. 118, §1º);
- d) **Pertinência do pedido** com os fins da análise do ato de concentração (art. 118, §6º)
- e) **Oportunidade e conveniência** para a instrução processual e defesa dos interesses da coletividade (art. 43).”

¹¹ Art. 43. A prática de atos processuais pelos legitimados no art. 50 da Lei nº 12.529, de 2011, limitar-se-á aos casos em que o Conselheiro-Relator ou a Superintendência-Geral julgá-la **oportuna e conveniente** para a instrução processual e defesa dos interesses da coletividade.

¹² Art. 118. O pedido de intervenção de terceiro interessado cujos interesses possam ser afetados pelo ato de concentração econômica deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias da publicação do edital previsto no parágrafo único do art. 111, e será analisado nos termos do art. 43. § 1º O pedido de intervenção deverá conter, no momento de sua apresentação, todos os documentos e pareceres necessários para comprovação de suas alegações, sob pena de indeferimento.

§ 2º A critério da Superintendência-Geral ou do Presidente, quando for o caso, poderá ser concedida dilação de até 15 (quinze) dias ao prazo referido no caput a pedido do terceiro interessado quando estritamente necessário para a apresentação dos documentos e pareceres referidos no § 1º.

§ 3º Caso não sejam apresentados os documentos e pareceres que fundamentaram o pedido de dilação, o terceiro pode ser desabilitado do processo da qualidade de terceiro interessado.

§ 4º Os atos de concentração que forem processados em procedimento sumário, nos termos definidos em resolução própria, poderão ser decididos independentemente do decurso do prazo referido no caput.

§ 5º Nos casos previstos no § 4º, em que a decisão da Superintendência-Geral for exarada antes do decurso do prazo previsto no caput, o pedido de intervenção de terceiros poderá ser dirigido diretamente ao Presidente do Tribunal, respeitado o prazo previsto no caput.

§ 6º Serão indeferidos os pedidos de intervenção que não tenham pertinência com os fins da análise do ato de concentração.

¹³ SEI 1739582.

¹⁴ Citando a Nota Técnica SG nº 18/2025 (SEI 1534638) proferida no Ato de Concentração nº: 08700.000404/2025-84.

20. Como se verá a seguir, todos esses requisitos restam devidamente preenchidos.

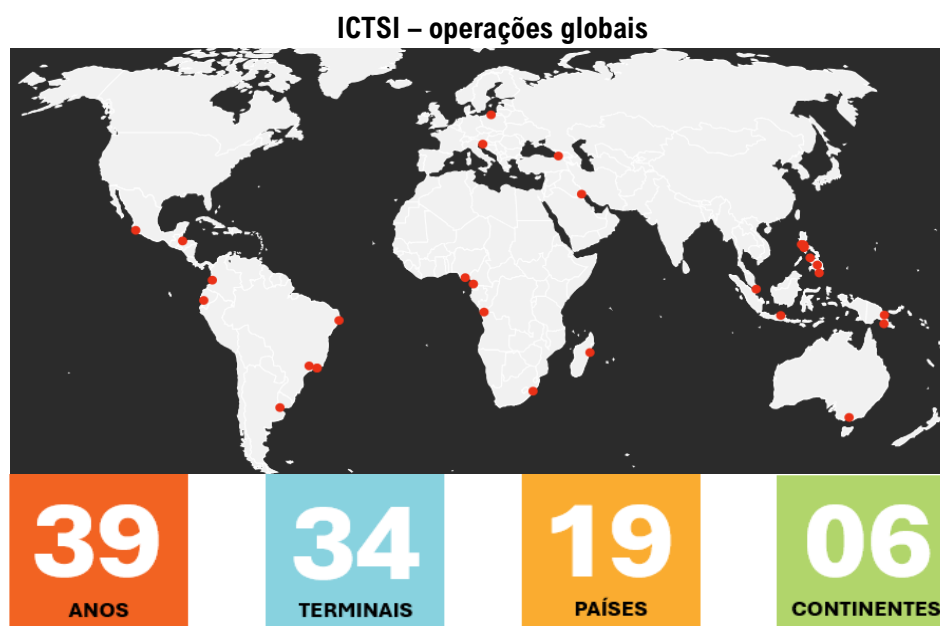
a) **Tempestividade**

21. Trata-se de pedido tempestivo, apresentado dentro do prazo de 15 (quinze) dias das publicações no Diário Oficial da União em **20.07.2026** (SEI 1786177) e **22.07.2026** (SEI 1787474), respectivamente dos Editais nº 526/2026 e nº 545/2026, os quais deram publicidade as Operações epigrafadas, tal como determina o art. 118 do RICADE¹⁵.

b) **Legitimidade da ICTSI como Terceiro Interessado**

22. A **ICTSI**, fundada em 1987 nas Filipinas, é líder global no desenvolvimento, na gestão e na operação de terminais de contêineres e multipropósito. Como maior operadora bandeira branca (“*white flag*”) do mundo, está presente em 19 países, localizados em 6 continentes – um feito ainda mais relevante considerando que não possui vinculação societária com quaisquer empresas de navegação (o Grupo ICTSI não possui participação acionária de nenhum armador em suas operações).

23. Nos 33 terminais portuários que opera de forma imparcial e sustentável ao redor do globo, tem capacidades que variam entre 50 mil e 3,5 milhões de TEUs/ano, adaptando-se com rapidez e eficiência aos mais diferentes ambientes de negócio.



¹⁵ Nota-se que o prazo para apresentação de pedido de intervenção de terceiro interessado se encerra em **04.08.2026** em relação ao AC nº 08700.006693/2026-14); e em **06.08.2026** em relação ao AC nº 08700.006692/2026-61, sendo o presente protocolo de todo tempestivo.

24. No Brasil, a **ICTSI** está presente no Complexo Industrial Portuário de Suape/PE (**Tecon Suape**¹⁶) e no Porto do Rio de Janeiro/RJ (**Rio Brasil Terminal**¹⁷). Em Suape, ressalva-se que a **ICTSI** já denunciou ao CADE a ilegal implementação do terminal privado da APMT (Grupo Maersk)¹⁸, que ameaça a própria continuidade do terminal público operado pela **ICTSI** em Pernambuco, haja vista franca concorrência desleal imposta pelo TUP privado e verticalizado do Grupo Maersk.

25. Como operadora de terminais portuários de contêineres no Brasil e com firme intenção de participar no leilão do novo Tecon Santos 10, a **ICTSI** concorre com os Grupo Maersk e MSC no mercado de movimentação e armazenagem de cargas containerizadas no Brasil, seja por meio de concorrência direta em Suape, seja por meio de concorrência potencial no Porto de Santos.

26. Ademais, como terminal independente, é diretamente afetada pela elevada concentração no mercado *upstream* de transporte marítimo de contêineres e pelos deletérios efeitos da verticalização que se consolidam ao longo da costa brasileira.

- Aliás, conforme é notório, em **12.07.2026**, o Grupo Maersk inaugurou oficialmente o (ilegal) TUP-APMT e, na sequência, **comunicou diretamente ao Tecon Suape que, a partir de agosto de 2026, retirará do terminal todos os seus contêineres para transferi-los ao novo TUP verticalizado**¹⁹. **Desvia-se assim, do dia para noite, mais de 30% da carga do terminal público**, fechamento de mercado que ainda está sendo acompanhado de ofertas predatórias (*"comunicação ao mercado"*) aos demais armadores em benefício do futuro e inevitável monopólio privado em Suape.

27. A **ICTSI** é, portanto, titular de interesses que podem (e serão) afetados pela decisão a ser adotada pelo CADE no âmbito das Operações, preenchendo objetivamente o requisito de legitimidade previsto no art. 50, I, da LDC e no **art. 118, caput, do RICADE**.

28. Nesse passo, o presente pedido de habilitação deve também ser compreendido no contexto maior de atuação da **ICTSI** perante o CADE ao longo dos últimos anos.

¹⁶ Ver <https://teconsuape.com/>.

¹⁷ Ver <https://www.ictsi.com/our-offering/our-terminals/rio-brasil-terminal>.

¹⁸ Ver <https://www.apmterminals.com/pt/suape> e Procedimento Preparatório SEI/CADE nº 08700.008157/2024-83.

¹⁹ Trata-se de fato recente e minuciosamente narrado a esta i. SG/CADE no âmbito do Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo nº 08700.008157/2024-83, conforme SEI 1793775.

29. Com efeito, o Grupo tem participado dos mais diversos procedimentos administrativos – de consultas, passando por contribuições, a impugnações de ACs –, contribuindo sempre à instrução dos casos. Portanto, a **ICTSI** repisa sua preocupação direta com o tema da concorrência no setor portuário, descartando desde já qualquer alegação de lide privada ou oportunismo. Para ilustrar o engajamento consistente e contínuo da **ICTSI**, colacionam-se abaixo alguns exemplos de sua participação como administrada:

Consulta Guia AIC-TP²⁰

Consulta submetida ao CADE pela **ICTSI Americas** para esclarecer divergências entre o Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), elaborado pela SNPTA, e a jurisprudência do próprio CADE, a fim de obter um posicionamento formal sobre a correta aplicação da legislação concorrencial sobre o setor.

Contribuições Projeto CADE/OCDE²¹

Contribuições e subsídios de caráter técnico e econômico fornecidos pela **ICTSI Americas** sobre a concorrência no setor portuário brasileiro, especialmente no mercado de movimentação de contêineres, com sugestão de melhorias regulatórias no âmbito do Projeto CADE/OCDE “*Avaliação Concorrencial nos Setores de Portos e Aviação Civil no Brasil*”.

Ato de Concentração Maersk/MSC²²

Atuação da **ICTSI Rio** como terceiro interessado para alertar o CADE sobre os riscos decorrentes da Operação, como desvio artificial de demanda para o terminal Multi-Rio em razão da verticalização, a insuficiência da rivalidade para contestar abusos, a existência de alianças globais inibidoras de entrantes e discriminação de terminais independentes.

Ato de Concentração MSC/Hapag-Lloyd²³

Resposta ao Ofício nº 8536/2020/CGAA3/SG1/CADE, contribuindo com o CADE com informações, dados quantitativos e qualitativos, e ponderações sobre *Vessel Sharing Agreement* entre MSC, Hapag-Lloyd e Ocean Network Express.

²⁰ Consulta nº 08700.006520/2021-83.

²¹ Autos nº 08700.005872/2020-31.

²² Ato de Concentração nº 08700.002724/2020-64.

²³ Ato de Concentração nº 08700.005648/2020-49.

Ato de Concentração APM-T/EAS²⁴

Atuação de **TECON Suape** como terceiro interessado no processo de aquisição de ativos do Estaleiro Atlântico Sul pela APM Terminals do Grupo Maersk, salientando risco de eliminação de rival e abuso de posição dominante, impacto estrutural na concorrência de Suape, baixa expectativa de demanda, riscos de subsídios cruzados e práticas verticais anticompetitivas, como desvio artificial de demanda.

Inquérito Administrativo ABTRA/ABTP v. Maersk/MSC

Resposta a Ofícios por **TECON Suape** e **ICTSI Rio** com informações quantitativas e qualitativas sobre o mercado portuário/de movimentação de contêineres, dentre outros dados.

30. Não restam, portanto, dúvidas acerca da legitimidade da **ICTSI** para atuar como terceiro interessado no presente caso.

c) Da utilidade e suficiência das contribuições: apresentação de fatos, dados e análises concorrenciais por meio de Parecer Econômico específico

31. Tal como será detalhado nesta petição, trata-se, ainda, de pedido pertinente à análise das Operações e sobretudo útil para a devida instrução processual e defesa dos interesses da coletividade, nos moldes dos **arts. 43 e 118, §6º, do RICADE**.

32. A contribuição da **ICTSI** se verifica ainda mais relevante quando se observa, de um lado, a estreiteza das informações trazidas pelas Partes, e, de outro lado, a relevância pública do Porto de Santos e do leilão do Tecon Santos 10, visto como a última *last dance* para expansão da capacidade e dinamização da concorrência na movimentação de contêineres no Porto de Santos, o maior da América Latina²⁵.

33. Com efeito, os interesses da **ICTSI** estão completamente alinhados com o melhor **interesse público** no Porto de Santos: o fomento de um ambiente mais competitivo, com melhoria da oferta e da qualidade dos serviços lá prestados, em consonância com o desenvolvimento econômico e social do país.

²⁴ Ato de Concentração nº 08700.007988/2022-76.

²⁵ Ver <https://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/o-porto-de-santos/>.

34. Ademais, as contribuições da **ICTSI** poderão diminuir a eventual assimetria informacional entre as Partes e o CADE, pois a peticionante se encontra em posição ímpar para auxiliar a autoridade a esmiuçar a dinâmica concorrencial do Porto de Santos e fornecer detalhes sobre a atuação das Partes – inclusive sobre dados e informações que parecem não terem sido levados ao conhecimento do CADE (Formulários públicos).

- Para além da visão integral sobre o real alcance das Operações, destaca-se possível **ato de concentração incorrido pelo Grupo Maersk, porém NUNCA SUBMETIDO AO CADE**, capaz de alterar a análise das relações concorrenciais das Partes no Porto de Santos²⁶.

35. De modo a trazer ainda mais robustez às preocupações concorrenciais ora expostas, anexa-se ao presente requerimento a nota intitulada “**Tecon Santos 10: efeitos concorrenciais dos atos de concentração entre Maersk e MSC**”, elaborada pela **LCA Consultoria Econômica** com o objetivo de avaliar os efeitos concorrenciais dos atos de concentração condicionados entre as Partes, considerando sua relação com o leilão do Tecon Santos 10 (“**Parecer LCA**”) (**Anexo 02**), cujos dados serão detalhados na **Seção VI** abaixo, em atendimento também ao quanto disposto no **art. 118, §1º, do RICADE**.

d) Da oportunidade e conveniência das contribuições

36. Nos termos do art. 50 da Lei nº 12.529/2011 e RICADE, a admissão de terceiro interessado em processo administrativo de controle de estruturas depende, entre outros requisitos, da demonstração da oportunidade e da conveniência da contribuição a ser aportada. Tal requisito demanda que o terceiro traga elementos aptos a qualificar a análise concorrencial em curso (i) seja pelo aporte de fatos ou dados não considerados pelas Partes; (ii) seja pela identificação de questões jurídicas ou econômicas relevantes que ordinariamente escapariam ao escrutínio da autoridade; e (iii) seja pela projeção de repercussões institucionais que transcendam a esfera individual das partes.

37. Sob essa perspectiva, ainda que se pusessem de lado as deficiências dos Formulários apresentados pelas Requerentes, notadamente sua parca elaboração, a apresentação incompleta de dados relevantes e a ausência de tratamento adequado às questões estruturais que gravitam em torno das Operações, as contribuições ora aportadas pela **ICTSI** atenderiam, de forma inequívoca, ao teste da oportunidade e da conveniência.

²⁶ Trata-se do contrato de longo prazo celebrado entre o Grupo Maersk e o Grupo DP World, comprometendo [ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]. Ver <https://www.dpworld.com/en/news/dp-world-and-maersk-sign-long-term-agreement-to-expand-maritime-services-in-brazil>.

38. **A uma**, as contribuições da **ICTSI versam sobre temas de crescente e reconhecida sensibilidade concorrencial ao CADE**, quais sejam, **a estrutura competitiva do setor portuário brasileiro e, em particular, o desenho regulatório do certame licitatório do TS10**, sobre o qual esta Autarquia já se manifestou, e ainda se manifesta, em caráter consultivo, por meio, entre outros documentos, do Estudo da SG/CADE sobre o STS-10 (2022), da NT nº 17/2025/DEE, da NT Conjunta nº 1/2025/SG-DEE e da NT nº 01/2025/PRES/CADE. Não se trata, portanto, de contribuição periférica ou incidental, mas de manifestação diretamente inserida no arco de preocupações institucionais que o CADE tem publicamente sustentado ao longo do processo de conformação do novo terminal.

39. **Em segundo lugar**, e para além dessa aderência temática, as contribuições da **ICTSI** dialogam com pontos substantivos que condicionam, em si, a própria viabilidade da análise concorrencial das Operações. Vale sintetizá-los:

- (i) as Operações são analiticamente hipotéticas, uma vez que se estruturam sobre quadro regulatório inexistente, no qual sequer há definição, sob a forma de edital publicado, da participação eventualmente admitida das incumbentes no leilão do Tecon Santos 10, tampouco das condições e dos requisitos de qualquer desinvestimento, o que caracteriza ausência de causa genética apta a sustentar o ato administrativo pretendido, conforme desenvolvido na Seção "a" supra;
- (ii) as Operações são mutuamente excludentes, produzem resultados juridicamente incongruentes entre si e não podem coexistir no ordenamento, projetando sobre o CADE elevado grau de incerteza que, se não devidamente enfrentado, conduziria a análise rasa e desprovida das balizas mínimas exigidas para o escrutínio sério de operação de controle preventivo de estruturas;
- (iii) as Operações apresentam robustos indícios materiais de ilicitude, na medida em que assentadas em arranjo coordenado entre concorrentes diretos, dotado de racionalidade claramente anticompetitiva e passível de enquadramento típico no art. 36, § 3º, inciso I, alíneas "c" e "d", e inciso II, da LDC, o que compromete, na origem, sua apreciação pela via autorizativa do art. 88, conforme desenvolvido na Seção "b" supra;
- (iv) a densidade e a complexidade das questões suscitadas evidenciam, por si sós, a inadequação do rito sumário adotado pelas Requerentes, o qual foi concebido para operações desprovidas de sofisticação concorrencial e de repercussão sistêmica, condições manifestamente ausentes no caso, impondo-se, ao contrário, o processamento sob rito ordinário.

40. As contribuições ora aportadas pela **ICTSI**, portanto, não apenas iluminam pontos que os Formulários silenciaram ou trataram de modo insuficiente, como também municiam esta Autarquia com o quadro fático, jurídico e econômico necessário à formação de convicção segura sobre a inviabilidade das Operações e sobre a inadequação do rito sob o qual foram submetidas. É essa a essência da oportunidade e da conveniência exigidas pelo regramento aplicável, restando, portanto, plenamente satisfeitos os requisitos para admissão da **ICTSI** como terceira interessada nos autos.

III. DAS CONTRIBUIÇÕES TÉCNICAS APORTADAS À ANÁLISE ANTITRUSTE

a) **Da Impossibilidade da apreciação das Operações pelo CADE** INVALIDADE POR AUSÊNCIA DE MOTIVO DETERMINANTE. OPERAÇÕES SÃO HIPOTÉTICAS E EXCLUDENTES ENTRE SI; SEU PRESSUPOSTO NÃO CONSTA DE EDITAL E É CONTRÁRIO À LÓGICA DO CERTAME

41. Desde logo, importa observar que as Operações notificadas ao CADE são absolutamente hipotéticas e mutuamente excludentes, tornando impossível ao CADE que sequer conheça do pedido das Partes: em tese, o CADE poderia aprovar a aquisição do controle unitário do terminal BTP pelo Grupo Maersk ou a aquisição do controle unitário do terminal BTP pelo Grupo MSC. **Todavia, o CADE não pode aprovar simultaneamente os dois cenários, sob pena de gerar decisões contrárias à lógica e à segurança jurídica.**

42. De modo mais relevante, as Operações se baseiam em suposta regra para participação em certame que simplesmente não existe, de modo que uma eventual decisão de mérito do CADE que aceite o “pressuposto” das Partes **não seria sequer válida**, por inexistência do motivo determinante do ato administrativo (pressuposto de fato e de direito que autoriza a decisão administrativa) e até desvio de finalidade, pois contrária ao atual regime jurídico do certame.

43. Essas questões não apenas são relevantes, mas **determinantes** ao (não) conhecimento das Operações, pois os atos administrativos devem se basear em pressupostos fáticos e jurídicos capazes de autorizá-los. A validade de um ato administrativo depende, necessariamente, de elementos cumulativos: **(i)** subjetivo, ligado à capacidade e competência da autoridade; **(ii)** material, consistente em licitude e exequibilidade; **(iii)** formal, referente à regularidade procedimental; **(iv)** causal, verificado nos pressupostos de fato e direito que o motivam; e **(v)** teleológico, vez que o tão deve ter direcionamento ao interesse público²⁷.

44. Em síntese, “a validade do ato administrativo depende dessa correlação entre motivo (como causa precedente), conteúdo (como mandamento) e finalidade pública (como resultado esperado)”.²⁸ Não obstante, o provimento administrativo que as Requerentes almejam alcançar padeceria, inevitavelmente, de **vício material, causal e teleológico**.

²⁷ MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo 3: Atos, Processos, Licitações e Contratos, 1ª ed. Indaiatuba: Foco, 2023. Pp. 26/27.

²⁸ MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo 3: Atos, Processos, Licitações e Contratos, 1ª ed. Indaiatuba: Foco, 2023, pp. 32/33.

45. **O vício material e teleológico decorre do objeto das Operações.** As Requerentes pretendem formalizar perante o CADE um acordo de divisão de mercado no Porto de Santos, sem que se identifique qualquer benefício ao interesse público, conforme se verá adiante.

46. Inobstante, há um **vício anterior, elementar, de causalidade**: as Operações se fundam em pressupostos fático-jurídicos que não se verificam na realidade, senão vejamos.

a.1) Ausência de motivo determinante sob o viés causal

47. Consoante os Formulários²⁹, o pressuposto material das Operações decorre da recente proposta indicada pela Casa Civil, por meio da Nota Técnica nº 11/2026, segundo a qual as incumbentes poderiam participar da Etapa 1 do leilão do Tecon Santos 10 **“desde que tenham protocolado nos órgãos competentes a venda irrevogável e irretratável”** da posição atual no mercado de contêineres no Porto de Santos, condicionada a uma vitória na licitação:

Casa Civil, NT nº 11/2026

“47. Firme nesse propósito, solicita-se que sejam promovidas ações que garantam o desinvestimento das atuais incumbentes no mercado de container de Santos, possibilitando que essas possam participar da fase 1, se assim desejarem.

48. Sugere-se que sejam considerados não incumbentes, além daqueles agentes que não possuem operação no mercado de container no Porto Organizado de Santos, os agentes que lá atuam, desde que tenham protocolado nos órgãos competentes a venda irrevogável e irretratável da participação societária em empresa que seja titular de contrato de arrendamento ou de adesão, condicionada à vendedora se tornar a Adjudicatária do Leilão.”
(g.n.)³⁰

48. Desde logo, importa consignar que a proposta da Casa Civil, além de contrariar o regime jurídico do certame, descaracteriza o modelo bifásico definido pela ANTAQ e introduz diversos **riscos concorrenciais, operacionais e jurídicos ao projeto** (e.g., riscos de transferência de informação sensível, assimetria informacional, colusão, complexidade de execução, judicialização e insuficiência para garantir a rivalidade pós-leilão)³¹. Não obstante, é essa proposta que serve de suposta “base fáctica/jurídica” para as Operações notificadas.

²⁹ Para. 2 dos Formulários de Notificação (SEI nº 1785346 e nº 1785363).

³⁰ Ver <https://agenciainfra.com/blog/wp-content/uploads/2026/05/Nota-Tecon-10.pdf>.

³¹ Processo nº 50300.014242/2026-11, Despacho do Relator, Diretor-Geral Frederico Dias, em 02.07.2026 (SEI 2947513). Disponibilizado por matéria publicada pelo Poder360, disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-infra/antaq-responde-casa-civil-e-leilao-do-tecon-10-deve-voltar-ao-tcu/>.

49. Assim, as premissas e suposições que motivam a notificação das Operações pelas Partes podem ser resumidas da seguinte forma:

- i. O futuro edital admitirá a participação de **incumbentes** no leilão do Tecon Santos 10;
- ii. Essa participação será permitida ao incumbente que apresentar compromisso irrevogável de **desinvestimento** de sua participação atual no mercado de container do Porto de Santos;
- iii. O desinvestimento poderá **beneficiar a outra sócia incumbente**;
- iv. A aprovação pelo CADE representaria o **aval** para o desinvestimento exigido, não havendo óbices materiais adicionais para a adjudicação do leilão; e
- v. As Operações (uma ou outra) produziram uma **estrutura de mercado** compatível com a futura licitação.

50. **Todavia, nenhuma dessas premissas para de pé, carecendo as Operações de pressupostos fáticos e/ou jurídicos válidos.**

51. **A uma**, as suposições das Partes não integram, hoje, o regime jurídico do leilão. A proposta da Casa Civil não é um ato vinculante do poder concedente ou uma regra definitiva de habilitação. A proposta da Casa Civil é, no máximo, uma recomendação de modelagem à ANTAQ: ela não foi incorporada pela agência nem positivada em edital (o qual sequer foi publicado).

52. De modo muito diverso e manifesto, a ANTAQ defende uma modelagem bifásica **SEM A PARTICIPAÇÃO DE INCUMBENTES** (notadamente Maersk, MSC e CMA-CGM) na Etapa 1, enquanto o TCU recomenda à ANTAQ avaliar “**A VEDÇÃO TOTAL À PARTICIPAÇÃO DE ARMADORES, EM QUALQUER FASE**”³².

53. Portanto, não é possível sequer afirmar que as Operações cumprem uma exigência licitatória – **essa exigência não existe, nem tem significado jurídico**. Também não se pode sustentar que as Operações apenas antecipariam uma provável regra futura. A ausência do motivo não pode ser suprida pela natureza condicionada das Operações. A validade de um ato administrativo deve ser aferida com base no quadro fático e jurídico existente no momento de sua prática e não com base em exercício de futurologia sobre propostas que podem nunca vir a ser normatizadas.

³² TCU, Processo TC nº 009.367/2022-5, Relator: Min. Antonio Anastasia (voto vencido). Revisor: Min. Bruno Dantas (voto vencedor). Acórdão nº 2894/2025 Plenário, julgado na sessão extraordinária de 08.12.2025. Código para localização na internet: AC-2894-50/25-P. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2025/12/08/Tecon10_Porto%20de%20Santos.pdf.

54. Em momento algum as autoridades competentes afirmaram que a estratégia do desinvestimento sem a efetiva entrada de um novo *player* seria suficiente para fomentar a concorrência no Porto de Santos. Muito pelo contrário, a estratégia do desinvestimento **na Etapa 2** só pode supor a efetiva entrada de um **novo player**: e.g., CMG-CGM poderia participar, desde que vendesse sua participação em Santos Brasil para um terceiro.

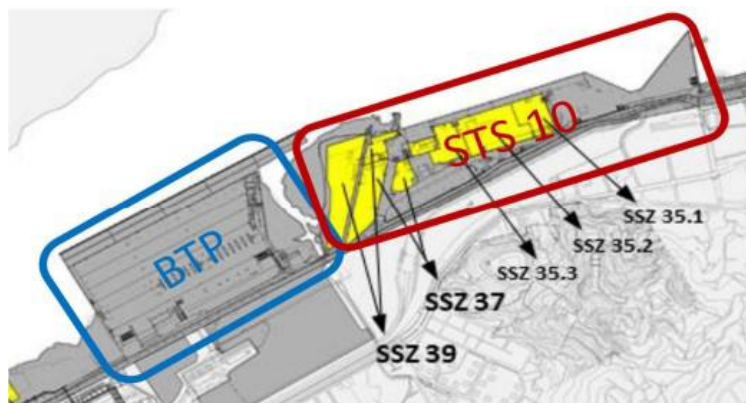
55. A premissa de que as Partes poderiam vender seu quinhão no BTP uma a outra nunca foi ventilada e seria incapaz de alterar os problemas concorrenciais que se verificam no Porto de Santos – **ainda mais considerando que o BTP (e somente o BTP) está localizado em uma área contígua ao novo Tecon Santos 10**, de modo que a possibilidade de exploração do novo terminal por uma das Partes abre a oportunidade de unificação de ambos os terminais:

56. Veja-se, a respeito, o posicionamento da SEAE e da SG/CADE:

Parecer SEAE/SRE nº 955/2025 (24.03.2025)

*“86. Ainda que considere importantes as mudanças estruturais derivadas da alteração societária da Santos Brasil S.A. e o desfazimento da Alliance 2M, esta Secretaria ainda observa com cautela os **riscos inerentes ao excesso de concentração de mercado em estruturas verticalizadas no Complexo Portuário de Santos, em específico no que tange à adjudicação do arrendamento à terminais de carga containerizada já constituídos.**” (g.n.)³³*

SG/CADE no Estudo do STS10 (29.06.2022)



*“13. A área de outorga, denominada STS-10 (...) **área brownfield em área contígua ao BTP Santos (mesma margem)** (...)*

*14. Para o BTP Santos (e apenas para ele), a possibilidade de exploração da área STS-10 abre a oportunidade para a **unificação de ambos os terminais**, o que poderá permitir que a capacidade do BTP Santos passe dos atuais 2 milhões de TEUs/ano para 4,32 milhões de TEUs/ano, permitindo que suas acionistas – Maersk e MSC – possam ampliar a movimentação de suas carga sem terminal próprio, o que atualmente não é integralmente possível em razão da falta de capacidade ociosa do BTP Santos, como se verá adiante.” (g.n.)³⁴*

³³ Processo nº 19995.001643/2025-18, Parecer SRE nº 955/2025/MF (SEI 49471796).

³⁴ Processo nº 8700.004132/2022-49 – Estudo de Análise Concorrencial da outorga da área denominada STS-10 (“**Estudo STS10**”), Interessado: ANTAQ. Nota Técnica nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1080827), para. 113.

57. **E MAIS: mesmo aqueles entes que defendem a participação dos incumbentes a partir da solução do desinvestimento (e.g., *paper* do PPI-Casa Civil), JAMAIS receberam a ideia de que tal venda se daria sem a efetiva entrada de um novo *player* em Santos. Assim, mesmo aqueles pró-incumbentes no certamente do TS10, NUNCA receberam a ideia de que, ao fim e ao cabo, Santos não deveria contar com um efetivo novo entrante.**

58. Nesse contexto, uma eventual decisão de mérito do CADE fundada na premissa das Partes não se limitaria a examinar os efeitos concorrenciais de uma operação de compra e venda de ações. Tal decisão funcionaria, na prática, como **certidão antecipada de elegibilidade para o certame**, permitindo que as Partes utilizassem a aprovação do CADE para tentar contornar a modelagem regulatória vigente e influenciar a elaboração do futuro edital – **finalidade completamente estranha ao controle de estruturas.**

59. **A duas**, as notificações apresentadas ignoram um pressuposto jurídico básico – conforme art. 27 da Lei nº 8.987, a “transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.” Dessa norma se extrai a compreensão de que as Partes estão solicitando ao CADE uma autorização condicionada, necessariamente, à anuência do Poder Concedente – no caso, a União. **Não há ato de concentração a ser notificado ao CADE se não houver anuência prévia do poder concedente.**

60. **A três**, como a mera proposta de desinvestimento da Casa Civil constitui a própria justificativa econômica/regulatória das Operações, sua inexistência impede que o CADE identifique, com segurança, a configuração final do mercado e os efeitos completos das Operações. Até que o edital definitivo seja publicado, qualquer aprovação das Operações seria baseada em cenário abstrato, contingente e juridicamente não consolidado, em evidente **desperdício de recursos públicos e afronta à segurança jurídica.**

61. Imagina-se, por exemplo, que o vencedor do leilão em 2026-2027 seja um terminal independente ou um armador asiático. Ou, adentrada a Etapa 2, que a CMA-CGM vença o leilão e venda sua participação no Santos Brasil para uma entrante. Ou, ainda, que, até a existência e finalização do leilão, MSC e Maersk voltem a firmar um VSA ao estilo 2M (durou uma década), reforçando sua total atuação coordenada em Santos. Cada uma dessas hipóteses acarretaria diferentes dinâmicas competitivas, invalidando qualquer análise de estruturas que o CADE faça hoje, no pré-leilão, sem conhecer sequer as regras de participação do certame.

62. Em seu último parecer sobre o tema, a SG/CADE reconheceu que não poderia falar **em tese** e *ex ante* sobre o modelo de licitação e desenho do mercado, cuja definição é competência da ANTAQ. De fato, não é possível fazer um controle de estrutura efetivo hoje sem saber quem será o efetivo ganhador do certame, os níveis de concentração e as relações de concorrência que se verificarão, de fato, no pós-licitação.

SG-DEE NT nº 01/2025 (24.09.2025)

*“104. Diante do exposto, conclui-se que uma eventual concessão do Tecon Santos 10 a agentes econômicos que já atuam no mesmo mercado relevante ou a ainda agentes econômicos que atuam em outra elos da cadeia possui riscos de natureza concorrencial. No entanto, **a avaliação definitiva sobre os impactos concorrenciais somente seria possível no contexto de uma análise de concentração econômica, devidamente instruída pelo Cade, quando todas as evidências da dinâmica concorrencial seriam examinados em profundidade.** A presente manifestação tem caráter consultivo e elucidativo, fornecendo subsídios sobre a metodologia de análise do Cade e os potenciais riscos a serem observados, ressaltando a **competência do poder concedente e da Antaq para estruturar a concessão de modo a equilibrar os objetivos da política portuária com a promoção da concorrência.**”*

63. **A quatro, o CADE não possui competência para definir quem deve ser considerado incumbente para fins licitatórios, estabelecer requisitos de participação no leilão ou antecipar decisão reservada à ANTAQ e ao Poder Concedente.** O CADE não pode certificar que um desinvestimento atende a regra licitatória que a ANTAQ sequer editou.

64. Como agência de regulação do setor portuário, a ANTAQ detém competência técnica e regulatória 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. Nesse sentido, as manifestações externas são apenas subsídios a serem analisados pelas áreas técnicas da ANTAQ (art. 27, incisos IV, XV e XXX, da Lei Federal nº 10.233/2001 e Lei nº 13.848/2019).

65. 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.

66. O próprio CADE já reconheceu, em manifestação sobre o modelo licitatório do Tecon Santos 10, o caráter meramente **consultivo** de sua contribuição para a modelagem, preservando as competências da ANTAQ e do Poder Concedente:

PRES/CADE – NT nº 01/2025 (21.10.2025)

“11. Nesse sentido, por meio do DEE e da SG, o CADE elaborou as já mencionadas Nota Técnica nº 17/2025/DEE/CADE (SEI 1604722) e Nota Técnica Conjunta nº 1/2025/SG-DEE/CADE (SEI 1627897) que, **em caráter consultivo** e elucidativo, buscaram fornecer subsídios sobre a metodologia de análise do CADE e os potenciais riscos a serem observados, com fulcro no Guia de Remédios Antitruste do CADE, **preservando a competência do poder concedente e da Antaq** (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) **para estruturar a concessão de modo equilibrado entre objetivos da política portuária e a promoção da concorrência.**” (g.n.)³⁵

67. De fato, enquanto não houver edital definitivo:

- i. **A participação das incumbentes se mantém vedada (ao menos na Etapa 1);**
- ii. **Ainda que, na Etapa 2, incumbentes possam participar mediante desinvestimento, nada indica que a venda da participação no BTP poderá ser feita para o outro acionista do própria BTP;**
- iii. **Não se sabe se/quais salvaguardas concorrenciais, regulatórias e informacionais serão exigidas do vendedor incumbente para a adjudicação do Tecon Santos 10; e, notadamente,**
- iv. **Não se sabe qual a configuração do mercado de movimentação e armazenagem de contêineres do Porto de Santos que verdadeiramente poderá ser objeto da análise do CADE.**

68. A questão é tão mais relevante, tendo em vista que o motivo para determinado ato administrativo pressupõe “a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo”³⁶, de forma que sua “validade pressupõe a existência e integridade dos motivos alegados”³⁷. **Se, como no caso, as Partes pedem ao CADE uma decisão administrativa baseada em versão deturpada dos fatos e do direito aplicável, qualquer decisão desta Autarquia produzida a partir dos pressupostos das Requerentes será inválida.**

69. Afinal, conforme a teoria dos motivos determinantes, “a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade”³⁸. E é exatamente essa a posição de longa data das Cortes Superiores:

³⁵ Processo Administrativo nº 08027.001406/2025-80, Interessado: Deputada Adriana Ventura, Nota Técnica nº 1/2025/ASPAR-PRES/PRES/CADE de 21.10.2025 (SEI 1641912). Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3062837&filename=Tramitacao-RIC%206446/2025.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 36ª ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 98.

³⁷ MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo 3: Atos, Processos, Licitações e Contratos, 1ª ed. Indaiatuba: Foco, 2023, p. 32.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania. Direito Administrativo, 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 221.

STF (2005)

"O motivo, um dos elementos do ato administrativo, contém os pressupostos de fato e de direito que fundamentam sua prática pela Administração. (...) Qualquer ato administrativo deve estar necessariamente assentado em motivos capazes de justificar a sua emanção, de modo que a sua falta ou falsidade conduzem à nulidade do ato." (g.n.)³⁹

STJ (2002)

"Ao motivar o ato administrativo, a Administração ficou vinculada aos motivos ali expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tem aí aplicação a denominada teoria dos motivos determinantes, que preconiza a vinculação da Administração aos motivos ou pressupostos que serviram de fundamento ao ato. A motivação é que legitima e confere validade ao ato administrativo discricionário. Expostos os motivos, a validade do ato fica na dependência da efetiva existência do motivo. Presente e real o motivo, não poderá a Administração desconstituí-lo a seu capricho. Por outro lado, se inexistente o motivo declarado na formação do ato, o mesmo não tem vitalidade jurídica." (g.n.)⁴⁰

70. Logo, as Requerentes estão apresentando Operações **mutuamente excludentes**, que serão alternativamente consumadas: **se** for permitida a participação no Leilão de agentes verticalmente integrados; **se** for permitida a participação no Leilão de agentes incumbentes; **se** o desinvestimento proposto nas Operações for suficiente para se adequar às regras do futuro e hipotético Edital; **se** umas das Requerentes se sagrar vencedora do certame; e **se**, ao menos o Poder Concedente e a ANTAQ anuírem com a mudança de controle societário do BPT.

71. A quantidade de condicionantes mostra que as Notificações ao CADE no presente momento constituem exercício de futurologia e, simultaneamente, tentativa de instrumentalizar esta Autarquia como legitimadora da participação das Partes no futuro leilão. **Não existe causa apta a fundamentar ato administrativo do CADE. Não agora e talvez nunca.**

a.2) Requisitos a serem observados em eventual caso de estratégia de desinvestimento

72. Tendo em vista os diversos obstáculos relacionados a uma estratégia de desinvestimento que pudesse permitir às incumbentes participarem da Etapa 1 do leilão do Tecon Santos 10, tal estratégia foi **examinada e repugnada** pela área técnica da ANTAQ⁴¹.

³⁹ STF – RMS nº 24.699/DF. Rel. Min. Eros Grau. Data de publicação: 01.07.2005.

⁴⁰ STJ - RMS 10.165/DF. Rel. Min. Vicente Leal. Data de Publicação: 04.03.2002.

⁴¹ ANTAQ, Nota Técnica nº 83/2026/GRP/SRG (SEI 2937120).

73. Ainda que, *ad argumentandum tantum*, uma diretriz de desinvestimento fosse enfim incorporada no edital do leilão do Tecon Santos 10, o desinvestimento por uma incumbente deveria, ainda, observar uma **série de requisitos e considerações** já suscitados pelas autoridades, mas que não parecem integrar o escopo das Operações tais quais notificadas pelas Partes (versão pública dos Formulários). Como mencionado acima, **mesmo aqueles entes que defendem a participação dos incumbentes a partir da solução do desinvestimento (e.g. *paper* do PPI-Casa Civil), JAMAIS receberam a ideia de que tal venda se daria sem a efetiva entrada de um novo player em Santos.** Mesmo aqueles pró-incumbentes no certamente do TS10, **NUNCA** receberam a ideia de que, ao fim e ao cabo, Santos não deveria contar com um efetivo novo entrante.

74. **A uma**, como é notório, a ANTAQ adota como norte do leilão o fomento da concorrência, privilegiando a **pluralidade de agentes e a introdução de novos entrantes**, sendo a participação de incumbentes uma exceção que “*deve ser justificada*”. Um desinvestimento de Maersk e/ou MSC para que uma das duas armadoras consolide o controle no BTP enquanto a outra assuma o controle do Tecon Santos 10 **não** desconcentra nada. **Ao contrário, o desinvestimento pretendido pelas Partes busca reforçar o poder de mercado das armadoras incumbentes e, certamente, não satisfaria os requisitos de pluralidade do atual regime jurídico do certame definidos pela ANTAQ ou as recomendações do TCU relacionadas à neutralidade concorrencial:**

ANTAQ - Despacho Diretor-Geral (02.07.2026)

“16. (...) 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.” (g.n.)⁴²

ANTAQ – Nota Técnica nº 51/2025

“178. Em uma primeira análise dessa alternativa, o número total de players poderia aumentar, eis que o incumbente assumiria o novo terminal Tecon 10 e seria substituído no terminal originariamente por si explorado. A despeito dessa perspectiva, **a estratégia pode não incrementar efetivamente o número total de players**, cujo número será, em princípio, mantido, **se**, em vez da substituição do controlador/titular por um novo agente econômico, **ocorrer mera consolidação do controle do terminal a antigo sócio** ou, então, por mera substituição de agente econômico, mediante transferência do empreendimento a um terceiro pelos meios legal e regulatoriamente admitidos.” (g.n.)⁴³

⁴² Processo nº 50300.014242/2026-11, Despacho Diretor-Geral ANTAQ (SEI 2947513/2026).

⁴³ ANTAQ, Processo nº 50300.023843/2021-19, Nota Técnica nº 51/2025/GRP/SRG.

Acórdão TCU (08.12.2025)

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Redator, em: (...)

9.3. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, previamente à licitação do Tecon 10:

*9.3.1. façam inserir no edital e no contrato do arrendamento do Tecon Santos 10 (STS10), antes de sua publicação, cláusulas que assegurem a **neutralidade concorrencial** do novo terminal e que vedem a participação de armadores, direta ou indiretamente, inclusive por meio de estruturas que camuflem controle ou influência relevante, de modo a substituir a vedação anteriormente direcionada aos incumbentes, na primeira fase do certame, nos seguintes termos mínimos: (...)” (g.n.)⁴⁴*

75. **A duas**, um desinvestimento válido não pode se equiparar a uma **“venda simulada”**, feita a um **“comprador dócil”**, com maiores incentivos à coordenação do que à rivalidade efetiva, tornando inócuo o próprio remédio de desinvestimento. **Esses riscos foram expressamente ventilados na decisão do TCU, para o qual o remédio de desinvestimento deveria inclusive incluir um processo concursal próprio**, mas que, de qualquer modo, dificilmente seria adequado ao certame em comento:

Acórdão TCU (08.12.2025)

*“91. Primeiro, quem escolhe o comprador é o vendedor. **O incumbente vencedor, se obrigado a desinvestir, não venderá seu ativo para um concorrente agressivo, mas para um “comprador dócil”**: um fundo de investimento ligado, um parceiro histórico ou um player sem apetite competitivo. **O risco de uma “venda simulada” é altíssimo, tornando esse remédio inócuo.***

*92. É por isso que o Guia de Remédios Antitruste do Cade, de que tratarei adiante, exige, em relação ao remédio de desinvestimento, critérios robustos de “comprador apto” e, idealmente, a alienação de um “negócio autônomo viável”, **capaz de competir de fato com quem ficou com o ativo principal**. Em arrendamentos portuários sem um **processo concursal próprio para o ativo a ser vendido**, essa triagem não existe: o incumbente pode postergar, escolher e formar o comprador que não ameace sua posição dominante.” (g.n.)⁴⁵*

76. **A três**, conforme as recomendações da então SEAE e do TCU, a adjudicação também deveria estar condicionada à contratação de **trustee**, com função de assegurar a efetiva e lúdica realização do desinvestimento. Sem tal mecanismo, **“o desinvestimento se torna mera retórica de literatura”**:

⁴⁴ TCU, Processo TC nº 009.367/2022-5, Relator: Min. Antonio Anastasia (voto vencido). Revisor: Min. Bruno Dantas (voto vencedor). Acórdão nº 2894/2025 Plenário, julgado na sessão extraordinária de 08.12.2025. Código para localização na internet: AC-2894-50/25-P. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2025/12/08/Tecon10_Porto%20de%20Santos.pdf.

⁴⁵ Id.

Parecer SEAE (13.08.2025)

*“d) **Obrigação de contratação, pelo licitante incumbente vencedor**, após aprovação pelo órgão regulador, **de agente com função de assegurar a efetiva realização do desinvestimento** – figura conhecida no direito concorrencial como **trustee**.” (g.n.)⁴⁶*

Acórdão TCU (08.12.2025)

“110. Apenas a título ilustrativo, quando o Cade admite o remédio de desinvestimento em um caso concreto, não entrega a execução dessa tarefa ao vencedor. Ele impõe um pacote de governança que inclui, dentre outras medidas, (...)”

112. O Cade não terceiriza o remédio ao interesse do incumbente. Ele institui um regime de tutela com supervisor, comprador apto, etapas e gatilhos. Sem isso, o desinvestimento se torna mera retórica de literatura.” (g.n.)⁴⁷

77. **A quatro**, conforme entendimentos realizados pelas áreas técnicas da ANTAQ, medidas de desinvestimento, isoladamente, não representam solução definitiva para questões concorrenciais – especialmente se o vencedor da licitação fosse anteriormente sócio de terminal – e poderiam demandar controles regulatórios adicionais para mitigar **riscos de transferência indevida de informações sensíveis e potenciais práticas coordenadas**, exigindo mecanismos robustos de governança corporativa, *compliance* e fiscalização, o que, por certo, dar-se-ia durante um controle de estruturas robusto feito pelo CADE, ouvida a ANTAQ:

ANTAQ – Nota Técnica GRP nº 83/2026

*“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”**. (g.n.)⁴⁸*

⁴⁶ Processo SEI nº 19995.001643/2025-18, Audiência Pública da ANTAQ, Parecer MF nº 2954/2025 (SEI 52972346).

⁴⁷ TCU, Processo TC nº 009.367/2022-5, Relator: Min. Antonio Anastasia (voto vencido). Revisor: Min. Bruno Dantas (voto vencedor). Acórdão nº 2894/2025 Plenário, julgado na sessão extraordinária de 08.12.2025. Código para localização na internet: AC-2894-50/25-P. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2025/12/08/Tecon10_Porto%20de%20Santos.pdf.

⁴⁸ ANTAQ, Nota Técnica nº 83/2026/GRP/SG (SEI 2937120). Disponibilizada por matéria publicada pelo Poder360, disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-infra/antag-responde-casa-civil-e-leilao-do-tecon-10-deve-voltar-ao-tcu/>.

ANTAQ – Nota Técnica nº 51/2025

“179. Além desse risco de não incremento do número total de players, o desinvestimento de um terminal com migração para um empreendimento novo (...) **É possível que esse expediente importe o compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis** sobre a estrutura de custos, lucros, segredos industriais, dentre outras informações críticas, **de um terminal a outro**, de modo que eventual autorização a que um incumbente participe da licitação e, em vencendo, ingresse no novo empreendimento **pode requerer a adoção de providências de índole regulatória ou antitruste que impeçam o uso e o compartilhamento de informações sensíveis** de concorrentes que poderiam comprometer a legitimidade do ganho de mercado do terminal novo quanto eventuais perdas relavas ao fundo de comércio do terminal do qual o agente econômico incumbente.

180. Nesse contexto, (...) **é possível que a titularidade do empreendimento do qual o licitante vencedor hipotético se desincumbirá seja meramente formal porquanto esse agente “sainte” do terminal pode levar consigo informações sensíveis** sobre custos, política comercial e contratos, entre outros aspectos inerentes às diferenciações comerciais até então por si explorado, **circunstância que pode fazer com que o comportamento competitivo global no mercado relevante considerado arrefeça em vez de aumentar e, no limite, que haja potencial colusão - tácita ou expressa - entre esses agentes econômicos.**” (g.n.)⁴⁹

78. Nesse sentido, as manifestações da Gerência de Regulação Portuária da ANTAQ, asseveraram que eventual participação de incumbentes na Etapa 2 do leilão sob a condição de desinvestimento deveria observar o **“compromisso formalizado e fiscalizado de limitação de acesso às informações comerciais concorrencialmente sensíveis do terminal até então por si explorado”** (além de exigência de aprovação prévia de eventuais contratos de exclusividade):

ANTAQ - Despacho GRP (22.04.2025)

“19. Assim, caso essa opção seja considerada válida pela Diretoria Colegiada da Agência, chamo a atenção para as necessárias adaptações editalícias/contratuais que deverão ser implementadas pela SELC:

- a) a regra proibitiva, na etapa 1, da participação, direta ou indireta, na licitação do Tecon10, de empresa controladora, controlada, coligada ou integrante do grupo econômico de empresa com participação no mercado relevante de contêineres no porto de Santos;
- b) regra que permita que empresas com participação no mercado relevante de contêineres no porto de Santos, bem como sua respectiva controladora, suas controladas, coligadas ou integrante do mesmo grupo econômico possam participar do certame licitatório, oferecer propostas e sagrarem-se licitantes vencedoras, na etapa 2, sob a condição de que, até a assinatura do contrato de arrendamento do Tecon 10, deverá ser ultimada a transferência do controle societário ou do próprio arrendamento, **com o compromisso formalizado e fiscalizado de limitação de acesso às informações comerciais concorrencialmente sensíveis do terminal até então por si explorado;**
- c) regra prevendo, após a adjudicação, que **eventuais contratos de exclusividade ou prioridade, do terminal ou partes de terminal, devem ser aprovados previamente pela Antaq, de forma a respeitar as normas da Antaq, como a Resolução nº 72/2022 e a Resolução nº 75/2022.**” (g.n.)⁵⁰

⁴⁹ ANTAQ, Processo nº 50300.023843/2021-19, Nota Técnica nº 51/2025/GRP/SRG.

⁵⁰ ANTAQ, Processo nº 50300.023843/2021-19, Despacho Gerência de Regulação Portuária (GRP/SRG) em 22.04.2025 (SEI 2535809) em resposta à Deliberação-DG nº 14/2025-ANTAQ.

79. Com efeito, riscos informacionais e de coordenação entre rivais são ainda mais preocupantes no contexto das Operações. **APMT e TiL são sócias no BTP há aproximadamente 15 anos**, além de seus grupos econômicos terem sido **parceiros estratégicos na Aliança 2M por 10 anos (encerrada apenas em 2025)**, em íntima cooperação operacional global e nacional.

80. **A cinco**, se o simplório desinvestimento pretendido pelas Partes fosse admitido (venda de 50% do BTP para uma das atuais sócias), tal regra colocaria **outras incumbentes em desvantagem**. Por exemplo, se a CMA-CGM quisesse participar do leilão, por ser controlador unitário do terminal Santos Brasil, a armadora deveria obrigatoriamente buscar um terceiro interessado em seu terminal para cumprir com o requisito do desinvestimento, não podendo se socorrer do atalho de vender para um atual sócio.

81. **A seis**, tal como visto introdutoriamente, eventual alteração da modelagem do certame ainda exigiria nova formalização regulatória, com possível abertura de nova Consulta Pública, além de **nova análise por parte do TCU**:

Acórdão TCU (19.05.2026)

*“Em síntese, o objeto trazido à apreciação da Corte, uma vez apreciado, se for posterior e radicalmente alterado pelo Executivo, em seus aspectos estruturantes, **demanda nova apreciação por parte do TCU**, sob pena de tornar letra morta a ritualística constitucional.”*
(g.n.)⁵¹

a.3) Conclusão: o CADE não pode sequer conhecer dos pedidos ou deve aguardar a publicação do Edital

82. A participação das incumbentes na Etapa 1 do leilão do Tecon Santos 10 não está recepcionada pelo entendimento atual da ANTAQ. A proposta de desinvestimento como condição de acesso à Etapa 1, pretendida pela Casa Civil, descaracteriza a estrutura bifásica do certame e introduz diversos riscos adicionais ao projeto (e.g., riscos de transferência de informação sensível, assimetria informacional, colusão, complexidade de execução, judicialização e insuficiência para garantir a rivalidade pós-leilão). Não é por outra razão que tal estratégia foi devidamente **examinada e repugnada** pela ANTAQ⁵².

⁵¹ Acórdão nº 1274/2026, Relator Min. Walton Alencar, Processo TC nº 017.505/2025-9, sessão extraordinária em 19.05.2026. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-17/26-P.

⁵² ANTAQ, Nota Técnica nº 83/2026/GRP/SRG (SEI 2937120).

83. Seja como for, diante da total impossibilidade de apreciação das Operações pelo CADE por ausência de motivo determinante no estágio atual dos fatos, a **ICTSI**, sempre com a devida vênia, sugere que o CADE **não conheça** dos pedidos de aprovação das Partes, ou, que, ao menos, suspenda a análise **até a publicação do edital definitivo**.

84. Trata-se de medida essencial para evitar orientações contraditórias, decisões incompatíveis entre si ou manifestações produzidas em momentos distintos que acabem comprometendo a coerência da atuação administrativa.

b) Da ilegalidade evidente das Operações

OPERAÇÕES DECORREM DE ANTICOMPETITIVA DIVISÃO DE MERCADO E PRETENDEM REFORÇAR POSIÇÕES DOMINANTES

85. Demonstrada a ausência de pressuposto causal, passa-se a expor que o ato administrativo almejado pelas Requerentes **careceria ainda de fundamento (i.e., teria vícios sob os vieses) material e teleológico**. O elemento material constitui o “conteúdo ou o objeto”⁵³ do ato, que, para sua validade, deve ser lícito e exequível. Já o elemento teleológico conecta-se à noção de interesse público: “ilegal será qualquer ato que se orientar por finalidades desconectadas (...) de interesses públicos primários ou que perseguir finalidades exclusivamente contrárias a eles”⁵⁴.

86. Ambos esses elementos não deixam de ser relevantes à atuação do CADE em sede de controle preventivo de estruturas. Ainda que seja outorgada pela LDC larga autonomia discricionária quanto ao conteúdo de suas decisões em procedimento autorizativo de controle de estruturas, deva haver coerência entre o que o CADE decide e o *telos* da Lei. Em outras palavras, o “fato de haver, discricionariedade, inclusive para afastar o objetivo imediato de defesa da concorrência em favor de outros, não implica uma renúncia à legalidade em última instância”.⁵⁵

87. Sob essa perspectiva, **as Operações nascem viciadas tanto em seu conteúdo quanto em sua finalidade**.

88. **De um lado**, o objeto das Operações revela-se materialmente **ilícito**, na medida em que parece decorrer de troca de informações concorrencialmente sensíveis e de divisão anticompetitiva de mercado entre as Requerentes. **De outro lado**, o *telos* das Operações mostra-se **incompatível com o interesse público** tutelado pela LDC, pois servem,

⁵³ MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo 3: Atos, Processos, Licitações e Contratos, 1ª ed. Indaiatuba: Foco, 2023, pp. 27/28.

⁵⁴ MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo 3: Atos, Processos, Licitações e Contratos, 1ª ed. Indaiatuba: Foco, 2023, p. 33.

⁵⁵ MARRARA, Thiago. Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: Organização, Processos e Acordos Administrativos, 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 202.

essencialmente, para reforçar as posições dominantes das incumbentes no Porto de Santos, em detrimento da rivalidade que a licitação do TS10 pretende justamente fomentar.

89. Passa-se ao exame de cada um desses vícios.

b.1) As Operações implicam anticompetitiva divisão de mercado

90. Como se bem sabe, antes de qualquer incursão sobre o mérito de uma Operação, a licitude do arranjo concentracionista constitui pressuposto fático elementar ao controle preventivo de estruturas de que trata o art. 88 da Lei nº 12.529/2011. Com efeito, o rito autorizativo da LDC **pressupõe operação cujo conteúdo material seja, em si, lícito, ainda que apto a produzir efeitos concorrencialmente sensíveis, cabendo à Autarquia, no âmbito desse rito, ponderar sobreposições horizontais, integrações verticais e eventuais eficiências, à luz dos §§ 5º e 6º do art. 88 da LDC.**

91. Em outras palavras, o controle de estruturas opera **APENAS** sob a premissa de operação economicamente legítima cujos efeitos merecem escrutínio prospectivo, e não sobre arranjo cujo próprio objeto configura infração à ordem econômica.

92. **Situação distinta é a das Operações ora notificadas.**

93. As Operações em tela não podem ser analisadas como simples transferências de participação societária no BTP. Seu fundamento declarado, como também pontua o Parecer LCA⁵⁶, *"está diretamente associado ao leilão do Tecon Santos 10 e a uma eventual condição de desinvestimento que ainda não foi definitivamente instituída"*. **Ao estabelecerem antecipadamente quem adquirirá a participação do vencedor no BTP, as Requerentes influenciam a futura distribuição dos principais ativos portuários de Santos, limitam a possibilidade de alienação a terceiro independente e viabilizam a participação simultânea dos dois maiores armadores atuantes no país em certame destinado justamente a redefinir a estrutura concorrencial do Complexo.**

⁵⁶ Parecer LCA, p. 08.

94. *D.m.v.*, sob a ótica da **teoria econômica dos leilões**, essa “casadinha” *ex ante* entre MSC e Maersk embute estratégia coordenada de redução de incertezas e compartilhamento de riscos que, por si só, aguça um dos temas centrais da análise concorrencial de Santos, qual seja, os riscos de coordenação entre incumbentes. **Quando as Partes ajustam que, “se você ganhar, você me vende; se eu ganhar, eu lhe vendo”**, ao menos três decisões econômicas concorrencialmente sensíveis foram, de antemão, partilhadas entre as Requerentes:

- (i) ambas revelaram, uma à outra, o **interesse concreto em participar da licitação do TS10** e a existência de planos de expansão para Santos, informação estratégica que competidores efetivos estão proibidos de permutar, tanto a céu aberto e como de forma oculta;
- (ii) as Partes acordaram, de plano, a **inexistência de novo entrante no lugar do BTP**, pois, qualquer que seja o resultado do certame (vitória de uma delas ou manutenção do *status quo*), a coordenação hoje existente entre as sócias resta assegurada, restando neutralizado um dos objetivos declarados da licitação, i.e., viabilizar entrada de novo *player* no mercado; e
- (iii) as Partes engendraram autêntico **hedge recíproco de preço**, pois o valor da participação a ser transferida no BTP dependerá do resultado do leilão e será ajustado, ou mesmo definido, apenas no momento da efetiva venda, o que enseja compartilhamento direto de risco financeiro entre concorrentes.

95. O **Parecer LCA** detalha os **efeitos perversos** que as Operações lançam sobre os incentivos no leilão e à coordenação entre as Partes, na medida em que estabelecem uma locação condicionada de ativos estratégico entre concorrentes:

Parecer LCA (2026)

“(…) Isso significa que cada participante passa a formular sua estratégia considerando, além do valor do Tecon Santos 10, o benefício contratado para o cenário de derrota e a receita ou obrigação associada ao cenário de vitória. (...) A depender de elementos como a fórmula de preço, mecanismos de ajuste, condições precedentes, o modelo de financiamento e valores atribuídos pelas partes aos dois ativos, o acordo em tela pode reduzir a agressividade dos lances, aumentar a capacidade ou a disposição econômica da vencedora para ofertar, ou produzir outros efeitos sobre as estratégias de participação. O ponto inequívoco é que os lances passam a refletir não apenas a valoração individual do Tecon Santos 10, mas também os payoffs criados por uma transferência previamente negociada entre duas concorrentes.” (g.n.)⁵⁷

⁵⁷ Parecer LCA, p. 29.

96. **Esses aspectos não podem ser desconsiderados pelo CADE.** Consoante o **Parecer LCA**,⁵⁸ "o compromisso recíproco pelo qual cada Requerente se dispõe a adquirir a participação da outra, conforme o resultado do certame, revela estratégias de expansão, reduz a incerteza sobre o destino da BTP e pode funcionar como mecanismo de compartilhamento de riscos". A vencedora "obtem comprador previamente definido para sua participação", enquanto a perdedora "assegura a possibilidade de consolidar o terminal existente", o que deve ser examinados "à luz dos riscos de coordenação, troca de informações sensíveis, redução estratégica da demanda e afastamento de entrantes".⁵⁹

97. **A mera existência do compromisso recíproco pressupõe, ela própria, redução significativa das assimetrias informacionais entre as Partes.** Ao ajustarem previamente que a vencedora alienará sua participação no BTP à outra, as Requerentes compartilham informações sobre suas respectivas estratégias de expansão, reduzem a incerteza quanto ao destino do terminal existente e diminuem, quando não eliminam, a possibilidade de que a reorganização do BTP decorra de processo competitivo aberto a adquirentes independentes.

98. Como sintetiza o **Parecer LCA**,⁶⁰ o acordo entre as Requerentes "não pode ser analisado apenas como mecanismo operacional de desinvestimento", havendo uma "dimensão concorrencial autônoma sobre a própria disputa pelo Tecon Santos 10". Trata-se de arranjo cujos efeitos são inteiramente compatíveis com as preocupações já identificadas pelo CADE em relação à coordenação entre concorrentes, à redução estratégica da demanda, à troca de informações sensíveis e ao afastamento de entrantes em licitações portuárias.

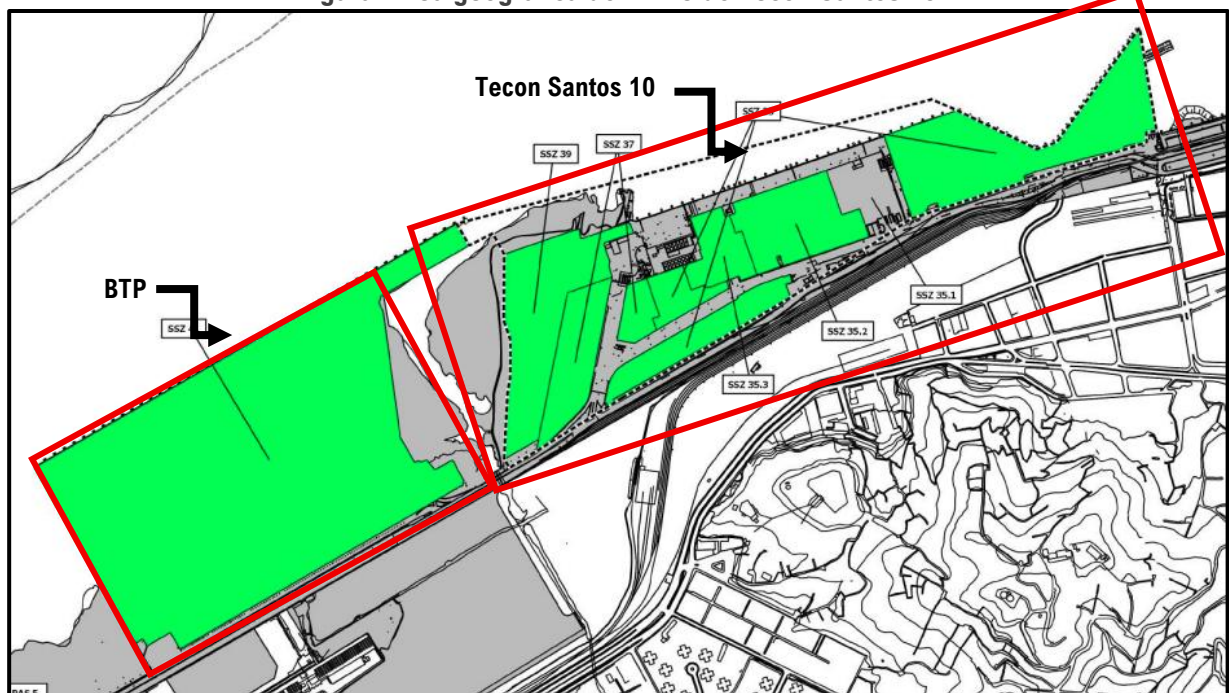
99. Some-se a esses elementos um dado factual de particular relevância concorrencial, qual seja, a contiguidade física entre o BTP e a área do futuro Tecon Santos 10. O BTP ocupa terreno situado entre a Alemoa e o Cais do Saboó, ao passo que o Tecon Santos 10 será implantado no próprio Cais do Saboó, de modo que **os dois terminais ficarão lado a lado, voltados para o mesmo trecho do canal e compartilhando corredores de acessos terrestres e ferroviários.**

⁵⁸ Parecer LCA, p. 09.

⁵⁹ Id.

⁶⁰ Parecer LCA, p. 27.

Figura: Área geográfica do BTP e do Tecon Santos 10

Fonte: Porto de Santos⁶¹

100. Essa contiguidade não é neutra do ponto de vista concorrencial, tampouco casual do ponto de vista comercial, pois cria fortes incentivos para viabilizar a formação de um único complexo operacional caso ambos os terminais permaneçam sob influência de grupos economicamente relacionados. **É justamente essa perspectiva que confere racionalidade econômica ao compromisso recíproco entre as Partes: a vencedora tem incentivo direto em manter a outra incumbente como sócia no terminal contíguo, e a perdedora, além de monetizar sua participação, preserva sua influência sobre um complexo agora ampliado.**

101. A preocupação com o "adensamento de facto de áreas" já foi objeto de deliberação regulatória, tendo sido expressamente ventilada pela ANTAQ na NT nº 51/2025:

NT ANTAQ nº 51/2025

"176. A possibilidade de participação do certame condicionada à devolução dos ativos também impede que haja concentração não apenas empresarial, mas física, **via adensamento de facto de áreas**, caso o novo terminal seja contíguo àquele já operado pelo licitante vencedor, circunstância fática que, uma vez oportunizada, poderia gerar vantagem comparativa não devidamente captada nos estudos nem no próprio processo licitatório, o que poderia franquear ao agente econômico uma **vantagem relativa aos demais concorrentes**, especialmente quanto às economias de escala e escopo e à redução de custos de transação."

⁶¹ Disponível em: <https://intranet.portodesantos.com.br/docpublico/mapas/mapa-dos-terminais.pdf>

102. Vale explorar, ainda, o aspecto especificamente vinculado à valoração das Operações. O CADE deve examinar detidamente a forma pela qual foi definido o valor das participações a serem alienadas, bem como as condições contratuais que regem essa alienação, notadamente a existência de cláusulas de ajuste de preço vinculadas ao resultado do leilão do Tecon Santos 10.

103. A própria dinâmica de precificação recíproca pressupõe que **as Partes já compartilharam, no mínimo implicitamente, parâmetros mínimos de valoração do ativo, o que constitui, em si, vetor adicional de troca de informações concorrencialmente sensíveis, e que especificamente contribuem para determinar e racionalizar o próprio preço de oferta que cada Parte deve fazer durante sua eventual participação na licitação do Tecon Santos 10**. A saída de uma das Partes do BTP, tal como estruturada, somente encontra racionalidade econômica na expectativa de adjudicação do novo terminal, o que reforça o vínculo umbilical entre as Operações notificadas e o certame, expondo, uma vez mais, a natureza coordenada do arranjo.

104. Diante desse quadro, é salutar registrar que as Operações não devem ser tratadas exclusivamente como atos de concentração. Elas integram arranjo mais amplo, destinado a **coordenar** a participação das Partes na licitação do Tecon Santos 10, sem eficiências identificáveis, e devem, por essa razão, ser investigadas como potencial conduta cartelizada e possível fraude à licitação.

105. Assim, como demonstrado acima, **o conteúdo material das Operações apresenta indícios de configurar, em si, ilícito antitruste previsto no art. 36 da LDC**, notadamente em seu § 3º, inciso I, alíneas "c" (divisão de partes ou segmentos de mercado atual ou potencial) e "d" (coordenação de preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública), bem como inciso II (adoção de conduta comercial concertada entre concorrentes).

106. Não se está, portanto, diante de ato de concentração passível de aprovação pela via do art. 88, mas de **arranjo materialmente ilícito**, veiculado por estrutura societária formal. Independentemente dos níveis de sobreposição horizontal ou de integração vertical resultantes, o CADE não pode chancelar, em sede de controle preventivo, arranjo cuja natureza é a de infração à ordem econômica, sob pena de subverter a própria arquitetura da LDC, que distingue com clareza o controle repressivo de condutas (art. 36) do controle preventivo de estruturas (art. 88). Registre-se, ademais, que a coordenação entre concorrentes em procedimento licitatório é tradicionalmente qualificada por esta Autarquia como cartel clássico, ou *hardcore*, categoria de ilícito por objeto reconhecidamente refratária a justificativas de eficiência, conforme sistematizado no *Guia de Combate a Cartéis em Licitação* do CADE (2019).

b.2) As Operações reforçam posições dominantes no Porto de Santos

107. Superada a análise sobre a natureza materialmente ilícita das Operações, cabe demonstrar que estas se orientam, em sua finalidade, ao reforço das posições dominantes já ocupadas pelas Partes no Porto de Santos, em frontal desconformidade com o *telos* da LDC. O art. 88, § 5º, da Lei nº 12.529/2011, estabelece presunção de não autorização, pelo CADE, de operações que possam criar ou reforçar posição dominante ou resultar em dominação de mercado, ressalvada a hipótese em que se demonstre, cumulativamente: **(i)** a existência de benefícios econômicos específicos ao ato de concentração, incluindo eficiências, ganhos de produtividade ou inovação; e **(ii)** a captura por parte dos consumidores de parcela relevante desses benefícios, seja em forma de menores preços, maior qualidade, ou maior variedade de produtos e serviços, nos termos do art. 88, § 6º, da LDC.

108. Cumpre sublinhar que o cumprimento cumulativo dessas duas condições não constitui formalidade procedimental, **mas requisito substantivo dotado de robusta racionalidade econômica**. A ausência de demonstração da vantagem líquida da criação ou elevação da posição dominante para os consumidores implica, por presunção, risco de prejuízo à concorrência. Quanto maior a dificuldade dessa demonstração, maior a probabilidade de dano concorrencial efetivo, sem correspondente benefício ao consumidor apto a compensar o arrefecimento competitivo daí decorrente.

109. Tal como reconhecido pela então Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia:

41. O ponto a destacar aqui é que **se existe incremento ou criação de posição dominante, um ato de concentração não deve ser aprovado** a não ser que demonstre benefícios que devem necessariamente ser em grande medida repassados aos consumidores. (...)” (g.n.)⁶²

110. As Operações ora notificadas colocam-se, no entanto, em direção diametralmente oposta à premissa concorrencial subjacente à modelagem do leilão do Tecon Santos 10. Enquanto ANTAQ e TCU convergem no sentido de que o eventual desinvestimento das incumbentes, quando admitido, tem por finalidade viabilizar o incremento da concorrência no Porto de Santos, **o arranjo estruturado pelas Partes foi desenhado para facilitar, e não para reduzir, a concentração e a coordenação entre concorrentes**. Não se está diante de desinvestimento genuíno, mas de operação que preserva, sob nova roupagem societária, a estrutura de coordenação atualmente existente entre as Requerentes no BTP, agora projetada, ademais, sobre um segundo terminal adjacente.

⁶² Audiência Pública ANTAQ nº 06/2022, Parecer ME nº 6237/2022 (SEI 24139266).

111. O poder de mercado coordenado das Requerentes, com efeito, aumentaria independentemente de qual das Partes se sagrasse vencedora do certame. Se a coordenação hoje associada ao BTP corresponde a aproximadamente 30% do mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos, **com a incorporação do Tecon Santos 10 essa participação superaria 60% da capacidade instalada nos terminais, considerados BTP e Tecon Santos 10 conjuntamente.** Trata-se, portanto, de duplicação da capacidade sob influência coordenada das mesmas duas incumbentes, e não de qualquer forma de dispersão concorrencial.

112. Não se pode perder de vista que as Partes são, antes de qualquer outra coisa, as maiores armadoras do mundo, integrando o mercado de transporte marítimo internacional de contêineres a jusante do mercado de movimentação e armazenagem portuária. **A concentração de mais de 60% da capacidade de movimentação de contêineres em Santos sob a influência coordenada de duas armadoras cria, por si só, incentivos estruturais ao fechamento vertical** de mercado em desfavor das armadoras rivais que dependem do Complexo de Santos para servir o embarcador brasileiro.

113. Tais incentivos podem materializar-se, entre outras formas, por meio da discriminação no acesso a janelas de atracação e à priorização operacional, da estruturação de tarifas e condições comerciais menos favoráveis aos concorrentes das controladoras, do subsídio cruzado entre as atividades de armação e as atividades de terminal e da apropriação, pelas incumbentes, de informações comercialmente sensíveis sobre a operação de suas rivais no elo de operações de terminais.

114. Anote-se, ademais, que a coordenação entre as Partes provavelmente persistiria mesmo após deixarem de ser co-acionistas do BTP. Ambos os grupos possuem histórico duradouro de cooperação, sendo que, até recentemente, integravam a Aliança 2M no transporte marítimo de linha, e cada um deles atuou, em diferentes momentos, tanto como parceiro quanto como cliente relevante do outro. Ainda que uma das Partes formalmente se retire do BTP, o grupo remanescente **continuará detendo conhecimento profundo das informações estratégicas do terminal, incluindo dados sobre clientes, custos, capacidade contratada e demais temas concorrencialmente sensíveis.**

115. Embora não integrem o mesmo grupo econômico em sentido estrito, as Partes operaram, por anos, como uma unidade econômica estreitamente integrada em Santos (aliança 2M e sociedade no BTP), condição cuja dissolução formal não desfaz, por si só, os laços informacionais e comportamentais construídos ao longo desse período.

116. O ponto é adequadamente sintetizado pelo **Parecer LCA**, que sublinha os efeitos concorrenciais da passagem de controle compartilhado do BTP para controle exclusivo por uma das Requerentes:

Parecer LCA (2026)

"Este risco seria reforçado sob a estrutura proposta pelos Atos de Concentração em análise. A passagem de controle compartilhado do BTP para controle exclusivo é concorrencialmente relevante. Na estrutura atual, decisões estratégicas da BTP exigem acomodação entre grupos que competem no transporte marítimo e que, após o fim da 2M, podem ter preferências divergentes sobre serviços e alianças. **Caso uma das Requerentes assuma o Tecon 10 e o BTP seja adquirido pela outra, o controlador remanescente poderá definir unilateralmente política comercial, investimentos e prioridades operacionais, nos limites da regulação. Desaparece, assim, uma salvaguarda que a OCDE e a Comissão Europeia consideram relevante para a isonomia competitiva no setor: a presença de um coproprietário sem incentivo convergente para bloquear ou tornar menos provável uma estratégia de fechamento**". (g.n.)⁶³

117. A jurisprudência desta Autarquia reconhece, ademais, a gravidade concorrencial de arranjos coordenados de aquisição entre concorrentes. Merece registro, a esse título, o precedente relativo à aquisição dos ativos móveis do **Grupo Oi por Claro, Telefônica e TIM**⁶⁴, no qual o CADE consignou que a coordenação entre concorrentes na estruturação de operações de aquisição pode configurar conduta cartelizada, quando desacompanhada de eficiências verificáveis, situação que aqui se reproduz com contornos ainda mais gravosos, uma vez que se trata de dois concorrentes diretos coordenando propostas em licitação pública em curso.

118. Sob esse mesmo prisma, oportuno o alerta do **Parecer LCA** quanto à insuficiência da compra cruzada de participação como sucedâneo de remédio concorrencial:

"A compra cruzada de participação no terminal BTP (...), embora apresentada sob o rito sumário, **DEVE SER AVALIADA COMO SUGESTÃO INSUFICIENTE DE 'REMÉDIO' CONCORRENCIAL PARA UMA ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA QUE CONSOLIDARIA O PODER DE MERCADO DAS REQUERENTES**. (...) Em outras palavras, o desinvestimento proposto resolve a propriedade simultânea da BTP e do Tecon Santos 10 pelo mesmo grupo, mas não cria um novo terminal independente". (g.n.)⁶⁵

⁶³ Parecer LCA, p. 38.

⁶⁴ Ato de Concentração nº 08700.000726/2021-08. "A atuação consorciada, no caso em tela, substituiu conscientemente os riscos da concorrência entre as empresas líderes do mercado, gerando potenciais efeitos deletérios ao desenvolvimento do mercado. (...) **O agrupamento das três gigantes do setor de telecomunicações para oferecimento de oferta vinculante e conjunta no Leilão** e a adjacente equação da "divisão do negócio", conforme consta no Item 4 do "Framework Agreement" – "Divisão do Negócio", **evidenciam não só a formação de um consórcio, mas a própria divisão de mercado, a provável troca de informações sensíveis e a ilicitude da integração prematura** (SEI 0865175): (...)" (Memoriais MPF, SEI 1031903).

⁶⁵ Parecer LCA, p. 13 e 38.

119. Em síntese, as Operações não geram, sequer em tese, ganhos de eficiência específicos ao ato de concentração, tampouco benefícios capturáveis à coletividade. Ao contrário: **(i) projetam, sobre um segundo terminal contíguo, a mesma estrutura de coordenação que hoje caracteriza o BTP, (ii) elevam substancialmente a participação sob influência coordenada das Requerentes no mercado de movimentação de contêineres em Santos e (iii) eliminam salvaguarda concorrencial interna reconhecida por autoridades internacionais como relevante para a isonomia setorial.**

120. Falha, portanto, o teste do art. 88, § 6º, da LDC, o que reforça o vício teleológico das Operações e impõe, se conhecidas, a inviabilidade de sua aprovação por esta Autarquia.

c) Da Inaplicabilidade do Rito Sumário e das evidentes Graves Preocupações Concorrenciais decorrentes das Operações
TRATA-SE DE OPERAÇÕES COMPLEXAS E ALTAMENTE ESTRATÉGICAS QUE, SE CONHECIDAS, DEMANDARIAM ANÁLISE DETIDA PELO CADE

121. Tal como visto introdutoriamente, as Partes tratam as Operações como meras consolidações de controle. Na perspectiva das Partes, as relações entre APMT ou TIL, de um lado, e BTP, de outro lado, seriam pré-existentes e não haveria acréscimo de participação de mercado em decorrência das Operações, razão pela qual seriam incapazes de suscitar preocupações concorrenciais e seriam elegíveis ao rito sumário.

122. Todavia, segundo a Resolução CADE nº 33/2022, o rito sumário é reservado às operações que envolvem baixas participações de mercado e natureza suficientemente simples, que não demandam análise aprofundada pela autoridade da concorrência.

123. Como reconhecido pelas Partes, as Operações são intrinsecamente motivadas por um **arranjo coordenado no qual as maiores armadoras do mundo buscam dividir o mercado de terminais do maior porto da América Latina**: uma fica com BTP e outra com o novo Tecon Santos 10. Assim, caso o CADE opte por analisar o mérito das Operações, deverá considerar seus efeitos integrais, incluindo não apenas a consolidação de uma das Partes no BTP, mas também a resultante permanência da outra Parte no mercado de terminais de contêineres no Porto de Santos por meio do Tecon Santos 10.

124. Logo, não há nada de simples ou despreocupante nas Operações. Além de objetivarem um resultado contrário a modelagem licitatória até então definida pela ANTAQ (e avalizada pelo MPor e TCU) e possuírem como pano de fundo potencial fraude ao caráter competitivo do processo licitatório (aspectos abordados nas Seções III.a e III.b supra), **as Operações suscitam sérias preocupações concorrenciais nos mercados afetados**, pois:

- (i) **buscam reforçar as posições dominantes das Partes** na demanda e na oferta de terminais portuários de contêineres em Santos;
- (ii) **pressupõe a formação de uma nova e extremamente preocupante integração vertical** entre uma das armadoras incumbentes e o novo TS10, sedimentando a verticalização total do Porto de Santos; e
- (iii) **geram severo aumento de poder coordenado entre os Grupos Maersk e MSC.**

125. É o que se passa a detalhar.

c.1) Da elevada concentração no Porto de Santos e do pretendido reforço ao poder de mercado das incumbentes

126. Importa repisar que as Operações, embora contemplem um pedido de desinvestimento, **não geram desconcentração** nos mercados afetados, **mas aumento do poder de mercado** (individual e coordenado) das incumbentes, acentuando as condições de mercado propícias à coordenação.

127. Inicialmente, cumpre relembrar que, segundo o diagnóstico técnico do TCU e da ANTAQ, o mercado de movimentação de contêineres do Porto de Santos foi classificado como "**altamente concentrado**", com um HHI de **3.570 pontos**, bem acima do patamar de alerta do CADE de 2.500.

128. Ainda em 2022, quando o novo terminal a ser leiloado ainda era conhecido como STS10, a própria SG/CADE, ao examinar as características de mercado do Porto de Santos, também destacou a **alta concentração nas operações de contêineres**, recomendando que o futuro edital observasse parâmetros para ampliar a rivalidade e a possibilidade de entrada de novos competidores:

SG/CADE no Estudo do STS10 (29.06.2022)

“113. Além disso, outro ponto importante é que mantidas as condições concorrenciais atuais (alta concentração de mercado e atuação em VSAs/SCAs diversos que direcionam a carga de todos os partícipes para o terminal do armador verticalizado), **empreendedores podem não ver lógica econômica em realizar vultosos investimentos em terminais portuários sabendo, de antemão, que podem não ter clientes** (70-80% da movimentação portuária em Santos está relacionado aos serviços da MSC/Maersk).”⁶⁶

129. De fato, segundo os dados de 2025 consolidados no **Parecer LCA**, há elevada concentração no Porto de Santos, **(i)** tanto no mercado *upstream* de transporte marítimo de contêineres, no qual os quatro principais armadores correspondem a **76%** do mercado; **(ii)** quanto no mercado *downstream* de terminais portuários de contêineres, no qual apenas três operadoras correspondem a quase totalidade do mercado (i.e., **99%**).

c.2) Demanda por movimentação de contêineres no Porto de Santos

130. Em 2025, os Grupos Maersk e MSC representaram, conjuntamente, **49,10%** de toda a demanda de movimentação de contêineres no Porto de Santos. Como se verifica da tabela abaixo, o **C4** deste mercado (apenas longo curso) é de **76%**, relevando um mercado altamente concentrado (se incluída a navegação por cabotagem, o **C4** ultrapassa **80%**). Segundo os dados da Datamar, compilados pelo **Parecer LCA** (p. 17):

Tabela 1 – Participação dos Armadores no Porto de Santos em 2025

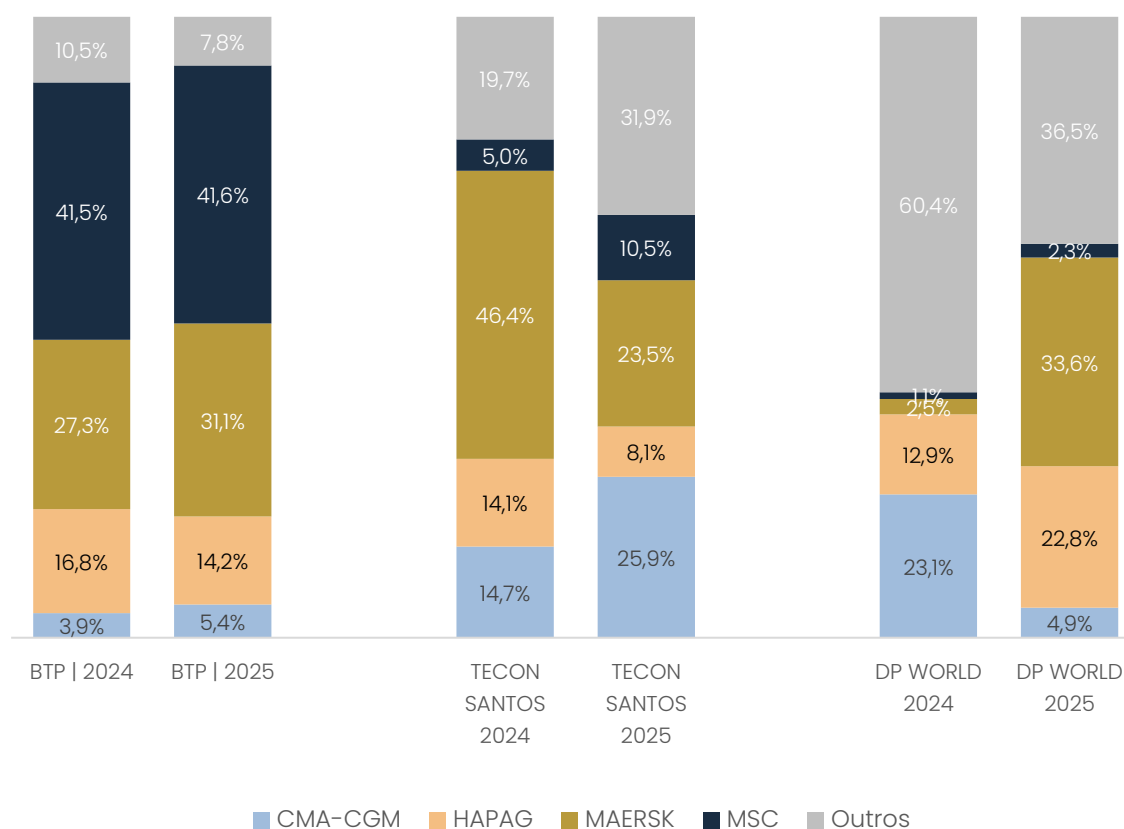
Armador	Carga (TEU)	Participação (%)*
Maersk	826.528	28,4%
MSC	601.756	20,7%
Hapag Lloyd	393.095	13,5%
CMA-CGM	391.266	13,4%
ONCE	169.420	5,8%
COSCO	149.394	5,1%
Evergreen	95.978	3,3%
Hyundai	85.160	2,9%
ZIM	63.482	2,2%
PIL	59.325	2,0%
Yang Ming	35.243	1,2%
Log-in	17.252	0,6%
Outros	15.361	0,5%
Grimaldi Line	10.618	0,4%
Maersk + MSC	1.428.284	49%
Total	2.913.878	100%

Fonte: **Datamar**. Elaboração: LCA Consultoria Econômica. Nota: Refere-se à participação na movimentação de cargas em **longo curso** (não inclui navegação de cabotagem, transbordo ou vazios).

⁶⁶ Processo nº 8700.004132/2022-49 – Estudo de Análise Concorrencial da outorga da área denominada STS-10 (“**Estudo STS10**”), Interessado: ANTAQ. Nota Técnica nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1080827), para. 113.

131. Em 2025, com base nos dados da Datamar, o **Parecer da LCA** demonstra que, considerando apenas longo curso (excluindo navegação por cabotagem e outros), os Grupos Maersk e MSC utilizaram, conjuntamente, **72,7%** da capacidade do seu próprio terminal (BTP) (ante 68,8% em 2024), sendo a capacidade restante movimentada basicamente por seus parceiros de navegação (e.g., Hapag-Lloyd, com 14,2% de utilização do BTP).

Gráfico 3 – Participação dos armadores por terminal (2024 e 2025)



Fonte: Datamar. Elaboração: LCA Consultoria Econômica. Nota: Refere-se à participação na movimentação de cargas em **longo curso (não inclui navegação de cabotagem, transbordo ou vazios)**.

132. Já no DPW, único terminal (em teoria) bandeira-branca do Porto de Santos, Maersk e sua parceira global Hapag-Lloyd representaram, em 2025, conjuntamente, **[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]** de toda a demanda por movimentação de contêineres daquele terminal (em número de escalas):

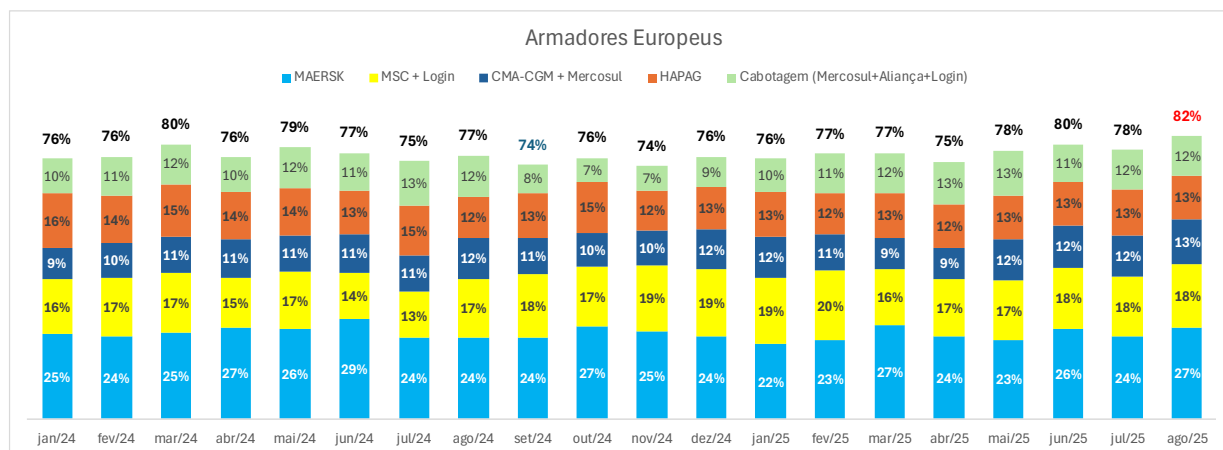
[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI]

Tabela 4 – Participação da Maersk e Hapag-Lloyd no terminal DPW (2025)

133. O já excessivo poder de mercado das Partes na demanda por movimentação de contêineres em Santos deve, logicamente, ser avaliado à luz de suas alianças globais (e.g., Maersk e Hapag-Lloyd são parceiras na **Aliança Gemini**) e acordos para movimentação de cargas de outras armadoras por meio de **VSAs**⁶⁷ e **SCAs**⁶⁸, de modo que o poder de mercado das Partes é ainda maior do que o quanto refletido nos dados supra.

134. Com efeito, segundo apurado no **Estudo STS10** da SG/CADE em 2022⁶⁹, cerca de **70-80%** do total dos serviços de/para o Brasil tem a Maersk, a MSC ou ambas envolvidas na prestação dos serviços – a possibilitar o desvio de carga desses serviços para terminais de propriedade das Partes, em virtude de cláusulas de terminal próprio contidas nos VSAs e SCAs.

135. Aliás, após a aquisição do Santos Brasil pela CMA-CGM, a participação de mercado dos armadores asiáticos na demanda por movimentação de contêineres no Porto de Santos declinou rapidamente (de **26%** para **18%** entre set/24 e ago/25), consolidando o **domínio dos armadores europeus no Porto de Santos** (i.e., Maersk, MSC+Login, CMA-CGM+Mercosul e Hapag-Lloyd – os quais, conjuntamente, subiram de **74%** para **82%** no mesmo período)⁷⁰.



Fonte: Datamar e ANTAQ

⁶⁷ *Vessel Sharing Agreements* – VSA. Prevê que as empresas participantes contribuam com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebam parte dos *slots* de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA.

⁶⁸ *Slot Charter Agreements* – SCA. Prevê o aluguel de espaços que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota. Nesse caso, o operador do navio é quem decide unilateralmente os portos que irá atender e a frequência das viagens.

⁶⁹ SG/CADE, Estudo STS10, para. 87.

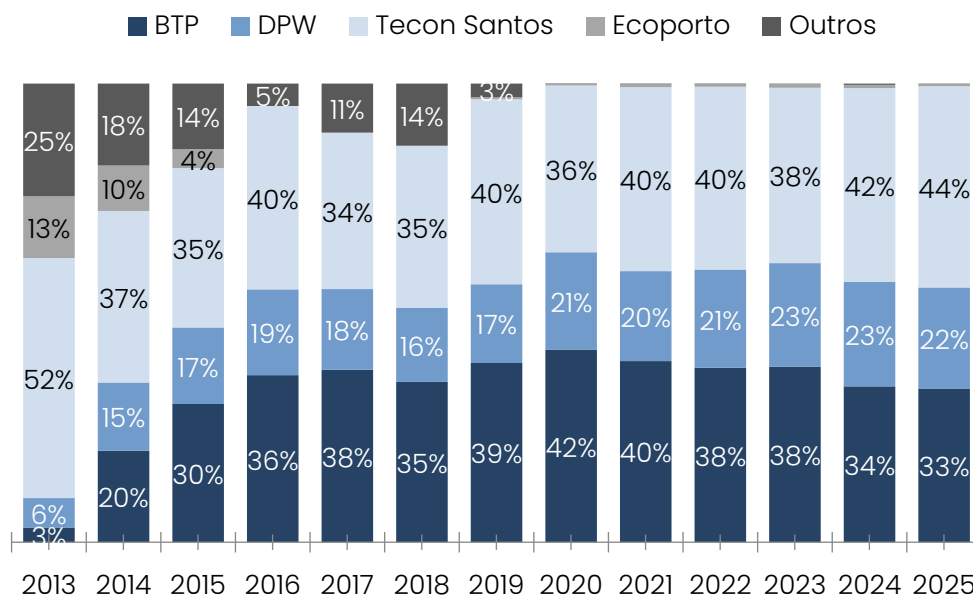
⁷⁰ Dados Datamar e ANTAQ (2024-2024), considerando contêineres cheios de importação e exportação + cabotagem.

136. O elevado poder de mercado das Partes (isolada e/ou conjuntamente) no mercado *upstream* de demanda por movimentação de contêineres no Porto de Santos é, portanto, indiscutível e incompatível com a análise do CADE pelo rito sumário.

c.3) Estrutura de oferta da movimentação de contêineres no Porto de Santos ANTES e DEPOIS das Operações entre MSC e Maersk

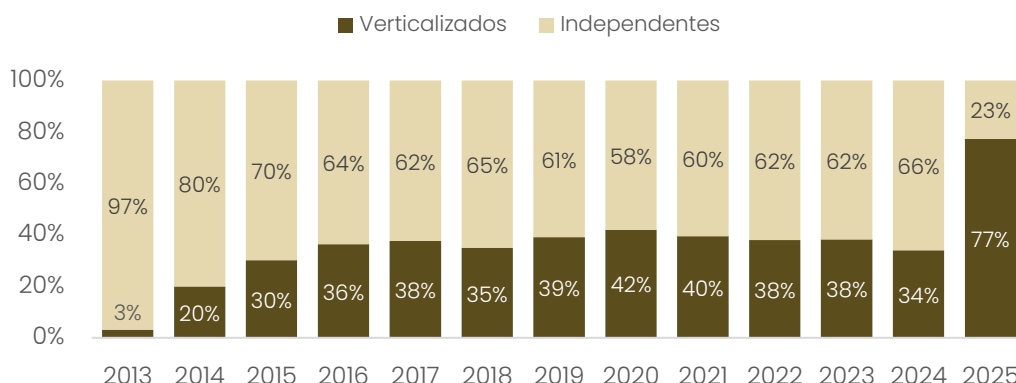
137. Em 2025, apenas três terminais (BTP, Santos Brasil e DPW) representaram **99%** de toda a oferta de movimentação e armazenagem de contêineres no Porto de Santos. Segundo os dados da Autoridade Portuária de Santos, compilados pelo **Parecer LCA**:

Gráfico 1 - Evolução da participação dos principais terminais de Santos na movimentação total de contêineres, 2013 a 2025



Fonte: Autoridade Portuária de Santos. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

138. Enquanto a participação de terminais verticalizados no Porto de Santos cresceu de **3% a 77%** entre 2013 e 2025, a franja competitiva deste mercado encolheu na exata proporção inversa:

Gráfico 2 – Evolução da participação de terminais verticalizados no Porto de Santos⁷¹

Fonte: Autoridade Portuária de Santos. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

139. **Pós-Operações**, com a pretendida consolidação do controle do BTP por uma das Partes e o controle do Tecon Santos 10 adjudicado pela outra Parte, **vislumbrar-se-á o efeito perverso de AUMENTO DE CAPACITY SHARE exatamente dos dois grupos econômicos de maior poder de mercado do Porto de Santos**, consolidando a dominância dos grupos no mercado de movimentação e armazenagem de contêineres em Santos.

140. Neste sentido, a capacidade conjunta das Partes saltaria de 2.5 milhões TEUS em 2027 para 5.9 milhões de TEUs em 2034, representando um incremento de *capacity share* de **40% (2027) para 58% (2034)**. Individualmente, considerando o *capacity share* previsto para 2034, cada Parte também ganhará uma capacidade maior do que detêm individualmente hoje:

- (i) **Se Maersk (ou MSC) adjudicar Tecon Santos 10**, sua participação no mercado de movimentação de cargas containerizadas no Porto de Santos passará de aprox. **16,5% a 32%** (i.e., substituirá os 50% atualmente detidos no BTP por meio de *joint venture* entre as Partes, pelo controle do TS10);
- (ii) **Se MSC (ou Maersk) assumir o controle unitário do BTP**, sua participação no mercado de movimentação de cargas containerizadas no Porto de Santos passará de **16,5% para 26%** (i.e., substituirá os 50% atualmente detidos no BTP por meio de *joint venture* entre as Partes, por 100% do BTP).

141. O aumento de participação de mercado das Partes ainda deve considerar os volumes já contratados pela Maersk junto ao DPW com exclusividade e a limitada capacidade que o terminal passou a ofertar ao mercado após a parceria com Maersk e Hapag-Lloyd.

⁷¹ Para a projeção de 2034, assume-se que o Tecon Santos 10 representará 32% da movimentação total, com volume de 3,25 milhões. O mercado total é obtido pela relação entre esse volume e sua participação, e os 68% restantes são distribuídos proporcionalmente entre os demais terminais com base na composição de 2025. Para os anos anteriores, a capacidade efetivamente movimentada foi considerada como a capacidade total de cada terminal.

142. Assim, ainda que uma das Partes vença o certame em Tecon Santos 10 renunciando a seus ativos no terminal BTP, os riscos à concorrência permanecem, pois haveria **reforço do poder de mercado das Partes e a consolidação de um triopólio verticalizado** (e.g., Partes/Tecon Santos 10; Partes/BTP; e CMA-CGM/Santos Brasil), com a capacidade do DPW comprometida com Maersk e Hapag-Lloyd.

143. O elevado poder de mercado das Partes (isolada e/ou conjuntamente) no mercado *downstream* de oferta por movimentação de contêineres no Porto de Santos é, portanto, indiscutível e igualmente incompatível com a análise do CADE pelo rito sumário.

c.4) Da nova e preocupante integração vertical entre ARMADOR e TERMINAL

144. Diferentemente do quanto afirmado pelas Partes, a Operação, analisada em sua completude, propiciará a criação de nova integração vertical no Porto de Santos (MSC/TS10 ou Maersk/TS10).

145. Assim, as Operações terão como efeito sedimentar a verticalização total do Porto de Santos: **todos** os terminais de movimentação de contêineres seriam verticalizados com um grupo armador (i.e., CMA-CGM, Maersk e MSC), aumentando os riscos de “*self-preferencing*” e conduta anticompetitiva contra armadores independentes, importadores e exportadores e terminais bandeira-branca (supondo o fim da parceria entre Maersk e DPW) que queiram atuar em Santos.

146. Nos termos do **Parecer LCA**, a análise do CADE deve considerar os **efeitos cumulativos da verticalização** sobre a concorrência há anos sentidos no Porto de Santos. Segundo o Parecer, na ausência de terminal independente, as possíveis eficiências relacionadas à integração vertical são apropriadas pelas incumbentes e se convertem em barreiras à entrada, com efeitos deletérios na isonomia competitiva de longo prazo no setor:

Parecer LCA (2026)

“A compra cruzada de participação no terminal BTP, embora apresentada sob o rito sumário, deve ser avaliada como sugestão insuficiente de “remédio” concorrencial para uma alteração de estrutura que consolidaria o poder de mercado das Requerentes. **Mais importante, a análise das Operações deve considerar os efeitos cumulativos da verticalização sobre a isonomia competitiva, dado que a materialização dos cenários propostos nos Atos de Concentração representaria a virtual extinção de terminais neutros no Porto de Santos. (...)**

Na ausência de alternativas independentes relevantes e capazes de impor rivalidade efetiva aos terminais verticalizados, as possíveis eficiências relacionadas à integração são apropriadas por incumbentes e **se tornam barreiras à entrada que engessam a contestabilidade, tanto no elo da operação dos terminais, quanto do elo do frete marítimo. (...)**

*Trata-se de oportunidade irreplicável de garantir a existência de terminal independente relevante no principal porto do país e **prevenir o engessamento competitivo de estrutura essencial em torno de poucos players verticalizados.**” (g.n.)⁷²*

147. Como se sabe, não há, atualmente, terminais de contêineres independentes no Porto de Santos: **(i)** o Grupo CMA-CGM controla o terminal Santos Brasil; e **(ii)** os Grupos Maersk e DP World celebraram “**acordo estratégico de longo prazo**”, pelo qual a Maersk utilizará aproximadamente [**ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI**]⁷³. Além disso, Maersk e Hapag-Lloyd são partes em VSA e na Aliança Gemini, arranjos que, na prática, comprometem [**ACESSO RESTRITO AO CADE E À ICTSI**].

- Tal como apontado introdutoriamente, no melhor conhecimento da **ICTSI, o acordo de longo prazo celebrado entre os grupos Maersk e DP World não foi submetido ao CADE para controle prévio de atos de concentração**, embora pareça preencher os critérios de notificação da autarquia e afetar materialmente os mercados de contêineres em Santos – fatores que merecem a investigação diligente da SG/CADE.

148. Terminais verticalmente integrados tendem a movimentar volumes maiores de armadores afiliados, seja por integrarem o mesmo grupo econômico, seja por estarem associados por meio de consórcios marítimos.

149. **Em um porto excessivamente verticalizado e altamente concentrado, há incentivos óbvios para priorizar navios da própria rede e, diante de capacidade limitada, relegar concorrentes a maiores atrasos ou omissões.** Isso já é observável na atual dinâmica do Porto de Santos, onde: **(i)** quase **73%** da capacidade do BTP é utilizada pelos seus próprios acionistas; e **(ii)** após a verticalização do Santos Brasil, seu uso pela CMA-CGM cresce de forma acelerada (tendo saltado de **14,7%** para **25,9%** entre 2024 e 2025), mostrando como o controle societário altera a distribuição de capacidade entre linhas⁷⁴.

⁷² Parecer LCA, p. 13 e 23.

⁷³ Ver <https://www.dpworld.com/en/news/dp-world-and-maersk-sign-long-term-agreement-to-expand-maritime-services-in-brazil>.

⁷⁴ Parecer LCA.

150. Ademais, a própria SG/CADE, no mesmo Estudo do STS10 (2022) mencionado acima⁷⁵, destacou que **(i)** existe uma **preferência do BTP** como terminal de destino das cargas movimentadas pelas Partes; e que **(ii)** a demanda dos Grupos Maersk e MSC no Porto de Santos é muito superior à capacidade do BTP, sendo que o excesso de demanda seria movimentado em outros terminais portuários de Santos apenas pela falta de capacidade do seu próprio terminal.

151. Ou seja, ainda segundo vislumbrado pela SG/CADE, caso alguma das Partes adjudicasse o TS10, **haveria uma transferência imediata de cargas das armadoras para o novo terminal e reacomodação das cargas das Partes (e de suas parceiras de VSAs/SCAs) entre os dois terminais verticalizados** (i.e., BTP e TS10). Conforme a SG/CADE, ainda que haja forte crescimento da demanda por serviços portuários no Brasil, a alta representatividade das Partes na demanda desses dois terminais seria mantida⁷⁶.

152. Com relação aos riscos de “self-preferencing” e fechamento de mercado no âmbito do Estudo do STS10, a SG/CADE se manifestou da seguinte forma:

NT SG/CADE no Estudo do STS10 (29.06.2022)

*“109. Assim, dadas as circunstâncias acima relatadas em que praticamente todos os armadores estão relacionados com Maersk e/ou MSC na prestação de seus serviços (VSAs e SCAs), respondendo o conjunto de armadores por 80-90% da demanda no Porto de Santos (sem a CMA) e 90-100% (com a CMA), **eventual ampliação da capacidade do BTP Santos e/ou outorga de área à qualquer de suas acionistas poderá implicar o direcionamento de volume extremamente relevante da demanda para o terminal próprio da MSC/Maersk, deixando poucas opções de clientes aos terminais independentes.** Em última análise, o BTP Santos de capacidade ampliada poderá deter mais de 90% de market share, enquanto os terminais concorrentes passariam a ter menos de 10% cada um deles (Tabela 10, penúltima linha).” (grifos do original)⁷⁷*

153. De forma semelhante, em análise realizada pela SG/CADE no AC nº 08700.005700/2021-48, envolvendo a aquisição, pela MSC, da empresa de cabotagem Log-In, a SG concluiu, no que a operação poderia ensejar preocupações concorrenciais devido à alta relevância dos Grupos Maersk e MSC nos mercados afetados, tendo, momentaneamente, afastado tais preocupações em decorrência da falta de capacidade de movimentação no BTP. **Todavia, a SG/CADE expressamente indicou graves riscos de fechamento de mercado se Maersk ou MSC se consagrassem vencedores do leilão do Tecon Santos 10:**

⁷⁵ SG/CADE, Estudo STS10, para. 55.

⁷⁶ Id., paras. 61 e 102.

⁷⁷ SG/CADE, Estudo STS10, para. 109.

Parecer SG/CADE no AC MSC/Log-In (24.05.2022)

*“783. Na atual conjuntura, o BTP Santos atua no limite da capacidade, então os possíveis efeitos da Operação citados nos cenários acima devem ser relativizados. Mas a médio prazo, existe a possibilidade de aumento expressivo da carga movimentada no BTP Santos se o BTP, Maersk ou MSC se consagrarem vencedores do leilão STS10 – Área de Sabão. **Caso isso ocorra, é possível que todas as cargas da Maersk, da MSC, da Log-In e dos inúmeros parceiros que com elas fazem parte de VSAs e de SCAs (Hapag-Lloyd, ONE, CMA, ZIM, Mercosul etc.), sejam direcionados para o BTP Santos e/ou novo terminal contíguo. (...)**” (g.n.)⁷⁸*

154. Tal situação não é trivial.

155. Como reconhecido no **Parecer LCA**, no cenário ensejado pelas Operações, as Partes passariam a controlar capacidade suficiente para absorver inteiramente suas demandas – viabilizando estratégias de **direcionamento integral de cargas a terminais próprios**, prejudicando a viabilidade de outros terminais:

Parecer LCA (2026)

*“Essa mudança ampliaria a possibilidade de **direcionamento integral** das cargas aos terminais vinculados aos respectivos grupos, reduzindo a demanda contestável disponível aos operadores independentes. O efeito não se limitaria ao favorecimento dos terminais próprios. Ao retirar volumes relevantes do mercado, **a estratégia poderia comprometer a escala, a utilização da capacidade e a viabilidade econômica de terminais concorrentes**, além de enfraquecer seus incentivos e sua capacidade de disputar novas cargas. Em suma, o Tecon 10 representa oportunidade significativa de reconstituição de ambiente competitivo mais diverso e menos concentrado em torno de poucos players. **A aquisição da nova estrutura portuária com a manutenção do BTP sob controle das Requerentes representaria a cristalização do poder de mercado de incumbentes e possível criação de barreiras à entrada no setor no longo prazo.**” (g.n.)⁷⁹*

156. Em razão da necessidade de escala mínima viável para operação de terminais e diluição de custos fixos, há um patamar ótimo de atuação dos terminais, a partir do qual sua operação torna-se eficiente, habilitando-o a movimentar cargas de modo mais atrativo. Ao direcionar suas embarcações ao BTP, por exemplo, Maersk e MSC contribuem para ganhos operacionais de seu terminal e, indiretamente, impingem desvantagens competitivas artificiais aos demais terminais por retirar deles demanda necessária às suas operações.

157. Tal conduta poderá ser ainda mais reforçada em caso de um novo terminal verticalizado à Maersk ou à MSC, pois, repita-se, atracarão nesses terminais ainda mais navios Maersk/MSC (e as cargas arrastadas oriundas, por exemplo, de VSAs liderados por Maersk ou MSC).

⁷⁸ Ato de Concentração nº 08700.005700/2021-48, Requerentes: MSC/Log-In. Parecer nº 11/2022 (SEI 1067649).

⁷⁹ Parecer LCA, p. 27.

158. Nesse sentido, a evidenciar e exemplificar os problemas da verticalização acentuada em Santos, o TCU apontou que **o controle de terminais por armadores no Porto de Santos levou a problemas como a "omissão de escala" (quando o navio "pula" o porto)**, que saltou em um dos principais terminais de **2%** para alarmantes **21%** em 2024⁸⁰.

159. Não por outra razão, mesmo vedando a participação de armadores no Tecon Santos 10, o TCU sugeriu ao MPor e à ANTAQ diversas medidas de neutralidade operacional para mitigar problemas relacionados à verticalização no Porto de Santos (item 9.3.1.7 do Acórdão), tais como: inserir obrigações de publicação de janelas/slots e metodologias de alocação, KPIs de neutralidade (p. ex., tempos de *gate* e *share* de berço por linha vs. *market share*), e vedação a descontos/condições discriminatórias, como compromissos contratuais essenciais⁸¹.

160. Claro está que o esperado aumento de capacidade de oferta de movimentação de contêineres em Santos por meio do leilão do Tecon Santos 10 não gerará maior concorrência neste mercado caso o novo terminal seja controlado por uma das Partes, pois:

- (i) **As Operações reforçam significativamente integrações verticais já existentes e tem como objetivo a criação de uma nova e preocupante integração vertical com o novo terminal;**
- (ii) **A participação de mercado de Maersk, MSC e do BTP na demanda e oferta de serviços de movimentação de contêineres é elevada e suficiente para configurar posição dominante;**
- (iii) **Considerando as alianças (Maersk + Hapag-Lloyd), VSAs, SCAs e o contrato parceria de longo prazo entre Maersk e DPW, as participações dos Grupos Maersk e MSC em Santos são ainda maiores;**
- (iv) **Não há rivalidade efetiva exercida por outros terminais, seja em decorrência do acordo entre Maersk/Hapag-Lloyd e DPW, seja pelo fato de Santos Brasil ser igualmente verticalizada e ter sua capacidade cada vez mais tomada pela sua controladora e parceiras;**
- (v) **Os terminais são escolhidos pelo armador, inclusive em situações de VSA e SCAs;**
- (vi) **A adjudicação do Tecon Santos 10 por uma das Partes não gerará maior concorrência no Porto de Santos, mas a acentuação dos deletérios efeitos de um Porto altamente concentrado e totalmente verticalizado; e**
- (vii) **As Operações não produzem um movimento de desconcentração de mercado, mas de reforço do *capacity share* individual e conjunto das Partes.**

161. Assim, as Operações buscam criar um ambiente propício para (i) o direcionamento prioritário de cargas aos terminais dos próprios grupos; (ii) a criação de dificuldades para

⁸⁰ TCU, Processo TC nº 009.367/2022-5, Relator: Min. Antonio Anastasia (voto vencido). Revisor: Min. Bruno Dantas (voto vencedor). Acórdão nº 2894/2025 Plenário, julgado na sessão extraordinária de 08.12.2025. Código para localização na internet: AC-2894-50/25-P. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2025/12/08/Tecon10_Porto%20de%20Santos.pdf

⁸¹ TCU, Processo TC nº 009.367/2022-5, Relator: Min. Antonio Anastasia (voto vencido). Revisor: Min. Bruno Dantas (voto vencedor). Acórdão nº 2894/2025 Plenário, julgado na sessão extraordinária de 08.12.2025. Código para localização na internet: AC-2894-50/25-P. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2025/12/08/Tecon10_Porto%20de%20Santos.pdf.

armadores e terminais independente; e (iii) troca de informações concorrencialmente sensíveis e coordenação entre concorrentes, inclusive por meio de aumento de poder coordenado entre as Partes, tal como se passa a detalhar.

c.5) Do aumento do poder coordenado entre os Grupos Maersk e MSC

162. Não fosse a crítica comportamental feita alhures, a merecer pronta investigação nos termos do artigo 36 da LDC, as Operações implicam ainda em aumento de poder coordenado entre as Requerentes, que demandam a análise diligente da i. SG/CADE.

163. **A uma**, há largo histórico de relação cooperativa entre ambas. A Aliança 2M entre Maersk e MSC vigeu entre 2015 e 2025, envolvendo *Vessel Sharing Agreement* entre as Requerentes, conhecido desta Autarquia⁸². Nas palavras do DEE:

DEE/CADE, NT nº 12/2025

58. O *Vessel Sharing Agreement (VSA)* é um contrato pelo qual uma ou mais armadoras decidem operar um serviço em conjunto, com cada parte contribuindo com um determinado número de navios. Esses navios são compartilhados entre as empresas participantes, cada uma comercializando independentemente os slots que lhe cabem, proporcionais à contribuição de capacidade de cada parte. Por exemplo, se em um VSA uma armadora opera 4 navios e a outra 6 navios, a primeira terá direito a 40% dos slots de cada um dos navios e a segunda a 60%. Nesse tipo de acordo, as empresas decidem conjuntamente as rotas e serviços a serem operados, tamanho dos navios, bem como os portos e respectivos terminais a serem escalados. Por sua vez, cada parte do VSA negocia separadamente com os terminais os preços e condições para a utilização de seus serviços.⁸³

164. Trata-se de relação contratual cooperativa que implica, necessariamente, em compartilhamento de riscos e troca de informações sensíveis. Nas palavras do Conselheiro Ravagnani, “a operação conjunta de uma linha de serviço de transporte marítimo regular de contêineres suscita preocupações concorrenciais, especialmente quanto ao risco de arrefecimento da rivalidade entre os concorrentes, que passam a atuar de forma conjunta”⁸⁴.

165. **A duas**, pela gestão conjunta do BTP pelas Partes. O BTP se encontra operacional desde 2013, fornecendo às Partes mais de uma década de histórico de participação conjunta na administração de um Terminal Portuário de Santos, o qual concentra atualmente **33%** de *market share*.

⁸² Os ACs nº 08700.002824/2017-95 e nº 08700.002724/2020-64 notificaram o VSA e suas prorrogações.

⁸³ NT DEE nº 12/2025, Inquérito Administrativo nº 08700.003945/2020-50, SEI 1561290.

⁸⁴ Voto do Conselheiro-Relator Ravagnani no AC nº 08700.002724/2020-64 – aprovado sem restrições, porém com ressalvas relevantes. Mais: “(...) existem variáveis concorrencialmente relevantes na dimensão da oferta do serviço que são determinadas em conjunto pelos integrantes do VSA, como frequência do serviço, portos e terminais de escala, o número, capacidade e qualidade dos navios utilizados, além do compartilhamento de informações realizadas em decorrência do acordo que podem apresentar impactos concorrenciais.” SEI 0842721.

166. Aqui, rememore-se ainda que, em decorrência da integração vertical de suas atividades, as Partes não são apenas sócias, mas também clientes recíprocas no âmbito do BTP, circunstância que adensa o conhecimento compartilhado com informações de ambos os elos da cadeia.

167. Partindo-se da premissa de arremate do Tecon Santos 10 por uma das Requerentes – pressuposto básico das Operações – a sócia retirante irá assumir a operação concorrente tendo tido acesso a mais de uma década de informações detalhadas e concorrencialmente sensíveis sobre o BTP:

- (i) **Custo total** do BTP, que obviamente foi precificado no âmbito das tratativas das Operações entre MSC e Maersk;
- (ii) **Nível de capacidade e produtividade** do BTP;
- (iii) **Precificação** dos serviços ofertados;
- (iv) **Custo de todos os insumos** operacionais, incluindo os salários da força de trabalho do BTP;
- (v) **Contratos vigentes** entre o BTP e seus fornecedores e clientes, entre eles, os próprios grupos Maersk e MSC;
- (vi) **Rotas** mais e menos utilizadas;
- (vii) **Composição das cargas** recebidas, desagregadas por rota e cliente;
- (viii) **Estratégias competitivas e condições operacionais** em geral - passadas, presentes e planejadas para o futuro.

168. **Em suma, praticamente o rol completo de informações com sensibilidade concorrencial elencadas pela doutrina⁸⁵ e pela experiência desta Autarquia⁸⁶, com o *plus* de desagregação e atualidade. Embora as Partes não sejam um grupo societário, suas íntimas relações as tornam um grupo econômico bastante efetivo.**

⁸⁵ “Desse modo, tem-se hoje mais clareza sobre quais seriam as principais hipóteses tidas como consumação prévia, bem como quais não configurariam tal infração, a saber:

I. Troca de informações específicas entre os agentes econômicos envolvidos em um determinado ato de concentração, no qual se inserem exemplos como: a. custos das empresas envolvidas; b. nível de capacidade e planos de expansão; c. estratégias de marketing; d. precificação de produtos (preços e descontos); e. principais clientes e descontos assegurados; f. salários de funcionários; g. principais fornecedores e termos de contratos com eles celebrados; h. informações não públicas sobre marcas e patentes e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); i. planos de aquisições futuras; j. estratégias competitivas etc.”

GABAN, Eduardo Molan & DOMINGUES, Juliana Oliveira. Direito Antitruste, 5ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 96.

⁸⁶ “De um modo geral, as informações concorrencialmente sensíveis (e, portanto, merecedoras de maior atenção pelas partes) são informações específicas (por exemplo, não agregadas) e que versam diretamente sobre o desempenho das atividades-fim dos agentes econômicos. Essas informações podem incluir especialmente dados específicos sobre: a) custos das empresas envolvidas; b) nível de capacidade e planos de expansão; c) estratégias de marketing; d) precificação de produtos (preços e descontos); e) principais clientes e descontos assegurados; f) salários de funcionários; g) principais fornecedores e termos de contratos com eles celebrados; h) informações não públicas sobre marcas e patentes e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); i) planos de aquisições futuras; j) estratégias competitivas, etc.”

Guia para Análise da Consumação Prévia de Atos de Concentração Econômica - <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guidas-do-cade/gun-jumping-versao-final.pdf>

169. **A três**, como pontuado acima, soma-se a esse acúmulo de experiência operando conjuntamente o BTP o fato de que o Tecon Santos 10 está sendo construído em área imediatamente adjacente ao Terminal desinvestido. Logo, formar-se-ia corredor de mais de 2 Km de extensão de área de movimentação portuária na margem direita de Santos, integralmente controlado pelas Requerentes, compartilhando o mesmo trecho do canal e os mesmos acessos.

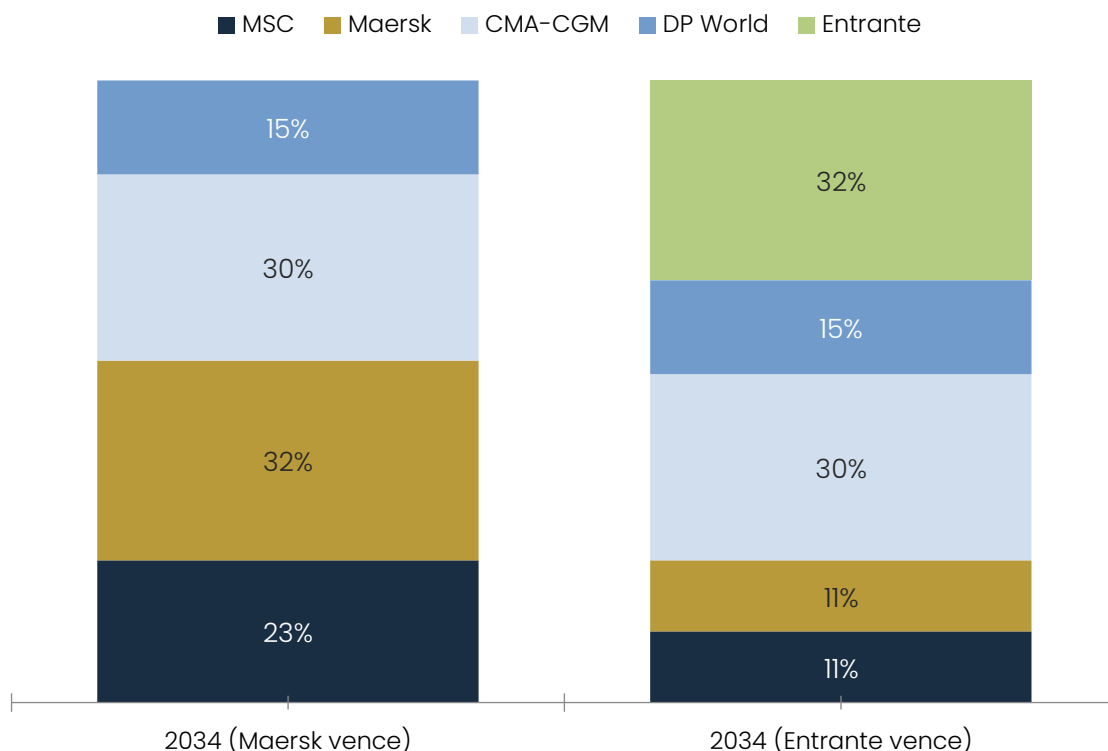
170. Tal proximidade não é concorrencialmente trivial, em especial quando somada à experiência de gestão compartilhada do BTP. A contiguidade gerará coordenação dos acessos logísticos disponíveis ao trecho, bem como a conformação de um conjunto operacional informal, sob grupos empresariais relacionados, o que foi motivo de preocupação específica da ANTAQ:

ANTAQ, NT nº 51/2025

“176. A possibilidade de participação do certame condicionada à devolução dos avos também impede que haja concentração não apenas empresarial, mas física, via adensamento de facto de áreas, caso o novo terminal seja contíguo àquele já operado pelo licitante vencedor, circunstância fática que, uma vez oportunizada, poderia gerar vantagem comparativa não devidamente captada nos estudos nem no próprio processo licitatório, o que poderia franquear ao agente econômico uma vantagem relativa aos demais concorrentes, especialmente quanto às economias de escala e escopo e à redução de custos de transação. Essas eficiências adicionais, se não equacionadas em termos de deveres de investimento ou outras contrapartidas, poderiam ser internalizadas tão somente pelo agente econômico privado, sem compartilhamento com os usuários dos serviços. O exame técnico para verificação desse aspecto importaria relevante custo regulatório para delimitação de eventuais providências para reequilíbrio econômico-financeiro, o que é afastado de partida com a imposição do dever de devolução dos ativos originariamente explorados, de modo a impedir a cogitação desse adensamento fático econômico entre áreas contíguas.”

171. O risco previsto pela ANTAQ se concretiza no cenário de consumação de ambas as Operações. A Requerente vencedora terá como vizinha imediata a ex-sócia, parceira de longa data, e atual cliente. Os incentivos e as possibilidades abertas para coordenação, explícita ou tácita, são claros.

172. **A quatro**, pelos níveis de concentração que serão alcançados no mercado de Santos acaso uma das Requerentes se sagre como operadora do novo Tecon Santos 10. Tal como destacado pelo **Parecer LCA**, as Operações implicam em manutenção do mesmo número de *players*, porém com aumento do respectivo *market share* do agente operador da nova concessão.

Gráfico 3 - Capacidade portuária por grupo econômico: cenário Maersk vence vs entrante vence⁸⁷

Fonte: Autoridade Portuária de Santos e ANTAC. **Elaboração:** LCA Consultoria Econômica. **Nota:** O cenário 2034 (Maersk vence) ilustra a hipótese em que a Maersk vence o certame e a MSC assume a BTP; na hipótese inversa, as participações individuais das duas empresas se invertem: O *share* referente ao Tecon 10 é calculado considerando uso total de capacidade de 3.25 milhões de TEUs/ano, contra total movimentado no Porto de Santos em 2025 para demais terminais.

173. Logo, trata-se de cenário com incremento de concentração de mercado – exatamente o oposto do que afirma as Requerentes, que, em expediente que beira a enganiosidade, afirmaram em seus Formulários que seria produzido um movimento de “desconcentração parcial do mercado, em razão da saída da MSC/Maersk do quadro societário da BTP”⁸⁸. **Se a venda é predicada na assunção do Tecon Santos 10 pela vendedora, é autoevidente que não há desconcentração alguma, nem mesmo “parcial”.** Conforme Parecer LCA:

Parecer LCA (2026)

“A aquisição do Tecon 10 por uma das Requerentes (no exemplo, a Maersk) e manutenção do controle do BTP pela outra (no exemplo, a MSC) enseja cenário significativamente mais concentrado do que aquele que seria definido por um real entrante no mercado. (...) Em 2034, o HHI alcançaria 2.658 pontos caso a Maersk ou a MSC vencesse o leilão, ante 2.399

⁸⁷ Como indicado anteriormente, a projeção para 2034 considera o Tecon Santos 10 com 32% da movimentação total, equivalente a 3,25 milhões de TEU, e distribui os 68% restantes entre os demais terminais conforme a composição observada em 2025. Para os anos anteriores, equiparou-se a capacidade total à movimentação efetiva.

⁸⁸ P. 35 do Formulário SEI 1785346 (aquisição de controle pela MSC), p. 44 do Formulário SEI 1785363 (aquisição de controle pela Maersk).

pontos no cenário de entrada de um operador independente, uma diferença de 259 pontos. A rigidez estrutural do setor portuário demanda preocupação significativamente maior do que em outros mercados.⁸⁹

174. Aliás, haverá elevação do poder coordenado independentemente de quem ganhe: a coordenação que existe hoje entre as sócias no BTP (o qual representa cerca de **33%** da movimentação de contêineres em Santos), poderá ser refletida na coordenação entre as Partes em relação a dois terminais (BTP + Tecon Santos), somando cerca de **60%** da capacidade de movimentação de Santos. O cenário com novo entrante é o único que gera efetiva desconcentração de mercado.

175. Preservar a mínima competitividade de operadores independentes é condição necessária para evitar que o mercado de movimentação de contêineres em Santos se torne estruturalmente fechado, sem contestabilidade e com barreiras praticamente intransponíveis à entrada. Nesse cenário, **as Operações permitem que as incumbentes passem a deter poder de mercado duradouro, reduzindo a eficiência dinâmica e gerando prejuízos diretos ao interesse público.**

⁸⁹ Parecer LCA, p. 24.

IV. ARREIMATE E PEDIDOS URGENTES

176. Eventual decisão de mérito do CADE pela aprovação das Operações, além de ferir a lógica e a segurança jurídica, estaria contaminada por vício de inexistência de motivo determinante, pois calcada em pressuposto fático e jurídico sem correspondência na realidade. Até que o edital definitivo do certame Tecon Santos 10 seja publicado, qualquer decisão de mérito concorrencial seria baseada em cenário abstrato, contingente e juridicamente não consolidado, em evidente desperdício de recursos públicos e em potencial conflito com as competências da ANTAQ, notadamente ao certame em tela.

177. Para além disso, **as Operações padecem de vício material e teleológico, na medida em que não representam qualquer desconcentração de mercado, eficiências, benefícios econômicos e/ou incremento de rivalidade no Porto de Santos.**

178. Ao contrário, trata-se de negócios jurídicos que reforçam as posições dominantes já detidas pelos Grupos Maersk e MSC, permitindo que uma delas (a depender de quem ganhar o leilão – se ganharem) consolide o controle do BTP, enquanto a outra assume o futuro Tecon Santos 10. **Resultado incontestável é a concentração de capacidade e de demanda nas mãos das mesmas incumbentes do cenário pré-leilão, o que impede desde logo sua aprovação por este i. CADE.**

179. Para piorar, as Operações parecem decorrer de indevida troca de informações sensíveis e de divisão de mercado. Com efeito, a estrutura “casada” apresentada a esta d. SG/CADE – i.e., se uma vencer a licitação, venderá sua participação no BTP à outra e vice-versa – revela estratégia coordenada para redução de riscos no leilão, preservação da parceria histórica entre ambos os grupos no BTP e exclusão de entrante independente no Porto de Santos. **Evidentemente, o CADE não pode e nem deve cancelar a formalização de uma conduta colusiva mascarada de atos de concentração.**

180. Para além da latente ilegalidade das Operações propostas, resta claro que elas **JAMAIS** poderiam ser apreciadas sob rito sumário, pois nem de longe envolvem baixas participações de mercado ou possuem natureza simples:

- (i) **O negócio proposto reforça o já existente poder de mercado das Partes, tanto no elo a jusante quanto no elo a montante em Santos.** D’um lado, Maersk e MSC concentram parcela substancial da demanda por serviços portuários ($\approx 50\%$), acentuadas, ainda por suas alianças globais, VSAs e SCAs; d’outro, a consolidação do controle sobre o BTP por uma delas e a adjudicação do TS10 para outra ampliariam o *capacity share* individual (**16,5% para 26% ou 32%**) e conjunto (**40% para 58%**) de ambas em mercado já altamente concentrado (**HHI de 3.570 pontos**).

- (ii) **O negócio proposto pressupõe a criação de nova e extremamente preocupante integração vertical** entre uma das maiores armadoras do mundo (Maersk ou MSC) e o novo terminal, sedimentando de maneira irremediável a verticalização TOTAL do Porto de Santos. Esse cenário reforça os incentivos para o direcionamento prioritário de cargas (ao terminal verticalizado), discriminação contra armadores independentes (com omissão de escala) e, por via de consequência, arrefecimento da rivalidade, o que vai na contramão da própria modelagem licitatória e seu intuito pró-competitivo. Em 2025, vale reforçar que apenas as Partes utilizaram, juntas, quase **73%** da capacidade do BTP.
- (iii) **O negócio proposto eleva o poder coordenado entre as Partes.** Com as Operações, as Partes carregarão histórico informacional e relações comerciais cultivadas ao longo de anos de parceria, de modo que seria ingênuo não considerar que a coordenação presente hoje no BTP se projete sobre estrutura tanto mais relevante, o novo TS10 (que poderá, inclusive, ser contíguo à área principal do BTP).

181. À luz de todo exposto, em benefício maior dos interesses da coletividade, a **ICTSI**, respeitosamente, requer:

- (i) **Admissão como Terceiro Interessado**, com fundamento no art. 50, inciso I, da LDC e no art. 118 do RICADE, bem como concessão de prazo adicional de 15 (quinze) dias para apresentação de eventuais informações complementares a esta submissão nos termos do art. 118, § 2º, do RICADE – se a SG/CADE assim entender necessário –, sem prejuízo de outros estudos e pareceres ao longo da instrução processual, a fim de contribuir com a presente análise;
- (ii) **Não conhecimento das Operações**, seja por tratarem de atos de concentração hipotéticos e excludentes entre si, seja por vício de motivo, seja por desvirtuarem a finalidade do controle de estruturas do CADE (i.e., decisão serviria de inválida certidão para a participação das Partes no leilão do terminal Tecon Santos 10);

182. Alternativamente, caso se entenda pelo conhecimento das Operações, requer:

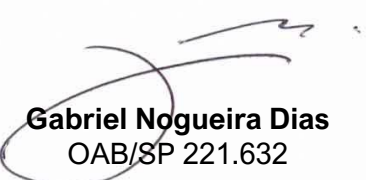
- (i) **Conversão imediata das Operações ao Rito Ordinário e suspensão da análise até a publicação do edital definitivo para o leilão do Tecon Santos 10**, com fundamento no art. 8º da Resolução CADE nº 33/2022;
- (ii) **A fim de colaborar com a instrução**, que a SG/CADE:
 - a. **Oficie as Partes** para a apresentação integral dos instrumentos contratuais que versem sobre condições precedentes, cálculos de valoração, regras de precificação e condições comerciais das Operações, notadamente eventuais cláusulas relacionadas à adjudicação do Tecon Santos 10;
 - b. **Oficie as Partes** para a apresentação da estrutura completa de Alianças, VSAs e SCAs formada com outras armadoras e empresas de cabotagem que possam ser direcionadas para terminais das Partes no Porto de Santos;
 - c. **Oficie o TCU, a ANTAQ, o MPOR e o MPF** para que se manifestem sobre as Operações especificamente, em particular à luz dos requisitos para preenchimentos dos elementos de participação no certame Tecon Santos 10;

- d. **Instaure procedimento administrativo para apuração de ato de concentração (“APAC”)** para investigar a necessidade de notificação ao CADE do contrato associativo celebrado entre o Grupo Maersk e o terminal DPW em 2025, sem notificação ao CADE.
- (iii) **Reprovação das Operações**, pois reforçam a posição dominante das incumbentes Maersk e MSC e resultam na verticalização total e aumento do poder coordenado das Partes no Porto de Santos; e
- (iv) **Instaure processo administrativo sancionador** para investigar conduta coordenada entre MSC e Maersk para dividir o mercado de movimentação e armazenagem de carga containerizada do Porto de Santos, trocar informações sensíveis e fraudar a competitividade do leilão referente ao terminal Tecon Santos 10 através das Operações em tela.

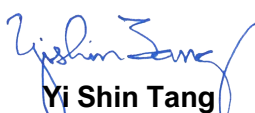
183. Por fim, requer-se, com base no art. 51 do RICADE, que os trechos destacados em cinza sejam mantidos em **apartado de acesso restrito ao CADE** a ser criado, em virtude da natureza sensível ou proprietária das informações.

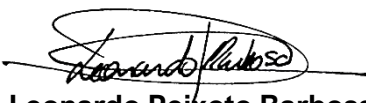
Termos em que pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, em 04 de agosto de 2026.

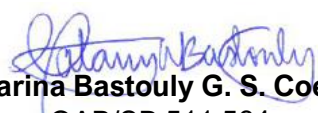

Gabriel Nogueira Dias
OAB/SP 221.632

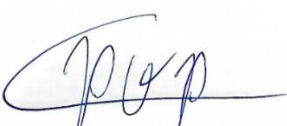

Raquel Cândido
OAB/DF nº 15.937


Yi Shin Tang
OAB/SP 254.477


Leonardo Peixoto Barbosa
OAB/SP nº 358.764


Andressa Lin Fidelis
OAB/SP nº 305.270


Catarina Bastouly G. S. Coelho
OAB/SP 511.564


Pedro Vitor Christofolletti Possignolo
OAB/SP nº 484.169