

Processo: 016.404/2026-2

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Autoridade Portuária de Santos S/A (APS), vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor).

Representantes: Senador Eduardo Girão; Deputados Federais Adriana Ventura, Marcel van Hattem, Gilson Marques, Luiz Lima, Alfredo Gaspar, Bia Kicis e Evair de Melo.

Assunto: concessão de medida cautelar.

DESPACHO

Trata-se de representação sobre possíveis irregularidades na contratação, mediante cessão onerosa de uso de área não afeta à operação portuária, de imóvel de 242.000 m² localizado na região de Saboó, margem direita da poligonal do Porto Organizado de Santos/SP, decorrente do Edital de Procedimento Licitatório 1/2025, a cargo Autoridade Portuária de Santos S/A (APS), com vigência contratual de 20 (vinte) anos e valor estimado de R\$ 1,06 bilhão.

2. A peça inaugural narra uma cadeia sucessiva de atos que, em tese, convergiria para **desvio de finalidade** no certame, estruturada em cinco núcleos de indícios: (i) **transmutação da qualidade de área “afeta” para “não afeta”** à operação portuária sem a devida alteração formal do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto de Santos; (ii) **uso de instrumento jurídico inadequado** — cessão onerosa em lugar de arrendamento de instalação portuária —, com consequente supressão do controle prévio da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e deste Tribunal; (iii) **cláusula 20.17 do edital**, de caráter restritivo à competitividade; (iv) **prazo exíguo** para apresentação de propostas (menos de 25 dias corridos); e (v) **vínculo societário** da SPE vencedora com cômputo de Ministro desta Corte.

3. Em resumo, os representantes requerem: (a) o recebimento e conhecimento da peça; (b) a decretação imediata do impedimento do Ministro Bruno Dantas (art. 39, VIII, do RITCU); (c) a concessão de medida cautelar, **inaudita altera pars**, para sustar o edital e os atos subsequentes, inclusive o contrato; (d) a intimação do Ministério Público junto ao TCU; (e) a oitiva da APS e do Consórcio Portolog; (f) a notificação do MPor e da Antaq; e (g) no mérito, a realização de auditoria/inspeção, a nulidade do certame e a apenação dos responsáveis e beneficiários.

4. Em sua instrução, peças 5-7, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) propõe: i) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade; ii) realizar a oitiva prévia da APS e a oitiva do Consórcio Portolog SPE Ltda.; e iii) realizar diligências à APS e à Antaq.

5. A AudPortoFerrovia sustenta em seu encaminhamento que, apesar de presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** para a concessão de medida cautelar, seria prudente a realização de oitiva prévia da Autoridade Portuária de Santos para manifestar-se sobre a presente representação, em homenagem ao contraditório e a existência de *“janela de tempo hábil para propor a cautelar após o exame da manifestação da APS”*.

6. Reproduzo os fundamentos colacionados pela unidade técnica (peça 5):

“(…) 21. Analisando os elementos apresentados pelo representante, conjugados com o acervo probatório e analítico já produzido no TC 023.965/2025-8, verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados, conforme se passa a demonstrar.

I.1. Do fumus boni iuris

22. Os elementos constantes dos autos que caracterizam o **fumus boni iuris** são os seguintes:

a) **Incompatibilidade do objeto licitado com o PDZ.** O PDZ de Santos vigente (aprovado pela **Portaria Minfra 1.620/2020**) classifica a área do CL-MD como **afeta à operação portuária em todos os horizontes de planejamento** (curto, médio e longo prazo), com vocação para carga geral e contêineres (cluster do Saboó, TECON 10 e BTP). A instrução do TC 023.965/2025-8 (peça 77), **ainda pendente de análise de mérito**, identificou **contradições internas no próprio PDZ**, em que áreas listadas como ‘não afetas’ possuem descrições de uso estritamente operacional, e concluiu que a APS, ao utilizar o rito simplificado da Portaria Minfra 51/2021, incorreu em **possível desvio de finalidade**, subtraindo do Poder Concedente a aprovação prévia e afastando os estudos de viabilidade exigidos para arrendamentos;

b) **Convergência institucional.** O MPor (peça 72 do TC 023.965/2025-8) concluiu que a área do CL-MD é afeta à operação portuária em todos os horizontes do PDZ, registrando a inexistência de pedidos administrativos de atualização do zoneamento; a **ANTAQ** (peça 61 do TC 023.965/2025-8) reconheceu **conflito manifesto** entre os usos previstos no PDZ e a justificativa da APS. Essa convergência institucional qualifica o indício e ratifica a configuração do fumus boni iuris;

c) **Base normativa.** Art. 19 da Lei 12.815/2013 (exploração de áreas não afetas condicionada ao PDZ); art. 17, § 2º, da Lei 12.815/2013 (aprovação do PDZ pelo órgão central); art. 25 do Decreto 8.033/2013 (com redação do Decreto 9.048/2017); arts. 3º e 4º da Portaria Minfra 51/2021; Resolução ANTAQ 127/2025, arts. 2º, 5º e 9º;

d) **Restrição concorrencial (cláusula 20.17).** A restrição à participação de grupos econômicos incumbentes na movimentação de contêineres foi fundamentada em riscos teóricos de foreclosure, **sem a metodologia do CADE** (definição de mercado relevante, índices de concentração), e apresenta contradição conceitual: se a área é ‘não afeta’, a restrição por integração vertical perde fundamento; se é essencial, a classificação como ‘não afeta’ estaria equivocada (peça 77 do TC 023.965/2025-8, itens 56-67);

e) **Elementos novos da representação.** O prazo exíguo de **25 dias** para propostas de objeto bilionário, a **constituição ad hoc da SPE** vencedora (22/5/2026, após a licitação) também são indícios de irregularidade na condução do processo licitatório.

23. Tais elementos, examinados em cognição sumária, caracterizam o instituto do **fumus boni iuris** e devem ser analisados com maior profundidade por esta unidade técnica, em vista da real possibilidade de ter havido distorções na contratação realizada pela APS.

I.2. Do periculum in mora

24. Os elementos constantes dos autos que caracterizam o **periculum in mora** são os seguintes:

a) **Pendência de análise de mérito da destinação da área pela ANTAQ.** Encontra-se em curso, na ANTAQ, processo administrativo de análise da destinação da área objeto do edital 1/2025, processo administrativo 50300.029997/2025-30. **Não seria razoável, nem juridicamente admissível, que o contrato prossiga em sua execução enquanto pendente a definição de mérito sobre a destinação da área pela agência reguladora**, sob pena de consolidação de situação fática e jurídica que conflite frontalmente com o desfecho daquele processo administrativo e com o planejamento portuário;

b) **Iminência de consolidação de direitos subjetivos.** O contrato, com vigência de 20 anos e valor de R\$ 1,06 bilhão, já foi celebrado entre a APS e o Consórcio Portolog SPE. A continuidade da execução contratual geraria direitos subjetivos de difícil reversão, bloqueando, por décadas, áreas vitais para a expansão da capacidade operacional e ferroviária do Porto de Santos (Super Pera Ferroviária, cluster de contêineres);

c) **Precariedade da suspensão judicial.** A liminar concedida pela 1ª Vara Federal de Santos (19/12/2025) suspendendo o edital 1/2025 está submetida a apelação (5016516-77.2026.4.03.0000) no TRF3, **já tendo sido revogada em momento anterior.** A manutenção da suspensão é precária; não há sobreposição entre as esferas judicial e de controle externo, cabendo a esta Corte o exercício autônomo de sua competência (MS 24.510/DF, STF);

d) **Gravidade reconhecida após o deslinde do negócio.** A percepção sobre a gravidade da situação **agravou-se após a apresentação e o deslinde do negócio**, tendo em vista a baixíssima competitividade e a pendência administrativa na ANTAQ — circunstâncias que ultrapassam o quadro inicialmente considerado na denúncia de dezembro de 2025.

25. Tais elementos evidenciam o **periculum in mora** e poderão ensejar prejuízo à APS e ao interesse público, comprometendo a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

1.3. Do periculum in mora reverso

26. O **periculum in mora reverso** é de avaliação mais complexa. De um lado, a suspensão temporária dos atos decorrentes do edital 1/2025 não interrompe as operações portuárias correntes, tratando-se de polígonos que a própria administração declarou estarem, atualmente, **sem uso ou sob ocupação precária** (peça 77, item 54). Porém, de outro lado, sabe-se que há necessidade de conferir maior racionalidade ao trânsito de veículos de carga no complexo portuário, o que, em parte, pode ser atrasado se houver demora na viabilização dos condomínios logísticos. (...).”

7. Feita a contextualização, passo a análise da matéria.

8. De início, conheço da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

9. Em seguida, entendo adequada a análise da unidade técnica quanto à presença de requisitos suficientes para a determinação de suspensão cautelar do procedimento, razão pela qual a incorporo às minhas razões de decidir no tocante à identificação dos graves indícios de irregularidades.

10. Entretanto, diferentemente da posição da AudPortoFerrovia, **entendo que deva ser concedida a cautelar, neste momento, diante do risco do andamento de um contrato com vigência de 20 anos e valor de R\$ 1,06 bilhão, mesmo que já celebrado entre a APS e o Consórcio Portolog SPE**, com a criação de direitos subjetivos de difícil reversão, bloqueando, por décadas, áreas vitais para a expansão da capacidade operacional e ferroviária do Porto de Santos.

11. Reforça minha posição o recente parecer da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) na análise de denúncia com pedido de medida cautelar apresentada pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres (Abratec) em face do Edital de Procedimento Licitatório 1/2025, sustentando que a área objeto do certame teria sido indevidamente classificada pela APS como não afeta às operações portuárias, embora o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, PDZ de 2020, a destine à movimentação e à armazenagem de carga geral e contêineres.

12. Naquela ocasião, em 3/7/2026, o Superintendente de Outorgas da Antaq manifestou-se pelo provimento parcial à aludida denúncia, no seguinte sentido:

“reconhecer a incompatibilidade entre a classificação da área objeto do Edital 01/2025 como não afeta às operações portuárias e a destinação estabelecida no PDZ do Porto de Santos de 2020, que destina a área para a movimentação de carga geral e contêineres nos horizontes de curto, médio e longo prazo.”

13. Esse reconhecimento fere frontalmente a possibilidade de autorização do normal andamento contratual, **uma vez que a própria definição do objeto em questão está sendo reconhecida como indevida pela agência reguladora**, motivo pelo qual reputo necessário colher

melhores esclarecimentos sobre o tema e acolho a determinação das medidas saneadoras sugeridas pela unidade técnica em sua instrução (item 46 de peça 5).

14. Em acréscimo, registro recente decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região - 2º grau no processo 5016516-77.2026.4.03.0000 que cuidou de pedido de atribuição de efeito suspensivo à apelação interposta pela Abratec em face de sentença nos autos do Mandado de Segurança 5011373-65.2025.4.03.6104, que denegou a segurança e revogou a medida liminar anteriormente concedida, a qual suspendia o Procedimento Licitatório 1/2025, promovido pela Autoridade Portuária de Santos (APS).

15. Em sua decisão, o magistrado apresentou os seguintes relevantes fundamentos que me fazem concluir pela conveniência da determinação cautelar por esta Corte:

“Segundo consta dos autos, o certame em questão tem por objeto a implantação e operação de condomínio logístico em área estratégica superior a 240.000 m² (SSZ 41E), historicamente classificada como área destinada à operação portuária.

A APS, entretanto, teria procedido à reclassificação dessa área como ‘não afeta à operação’, sem observância do rito legal de revisão do PDZ/2020, afastando controles regulatórios obrigatórios (ANTAQ, Ministério de Portos e Aeroportos e TCU). Além da alteração indevida do zoneamento portuário, a Impetrante aponta diversas outras irregularidades, no certame, como restrições à competitividade e livre concorrência, como imposição de cláusula de barreira de entrada (condiciona a vitória de incumbentes - operadores de contêineres no Porto de Santos - à inexistência de outros proponentes é classificada como arbitrária e inconstitucional); desinvestimento compulsório (obrigatoriedade de alienação de ativos, caso o vencedor seja um terminal de contêineres, é apontada como uma penalidade desproporcional e sem respaldo técnico), além de vício procedimental, tendo em vista o exíguo prazo de 16 dias úteis entre a publicação do edital e a entrega das propostas é insuficiente para a análise de um projeto bilionário, o que prejudica a formulação de propostas consistentes e restringe ainda mais a competição.

O Juízo a quo, embora tenha deferido a medida liminar (Id 485371422), determinando a suspensão do procedimento licitatório, em razão de plausibilidade inicial quanto à alegada restrição à competitividade, sentenciou o feito, denegando a segurança, entre outros fundamentos, com base no Despacho nº 3/2026/SNP-MPOR, expedido pela Secretaria Nacional de Portos, órgão formulador da política portuária.

Com efeito, é relevante a alegação da existência de vícios no certame, residente – notadamente - na classificação atribuída à área SSZ 41E, em desacordo com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ/2020), cuja alteração não poderia ser realizada mediante o presente edital, mas através de rito formal de revisão do PDZ. São também importantes as alegações de óbice à ampla defesa e livre concorrência, esse último efetivamente traduzido na participação de uma única proposta.

Importante registrar que o Ministério Público Federal, ao oferecer parecer, manifestou-se pela ‘CONCESSÃO DA SEGURANÇA, confirmando-se a liminar anteriormente deferida, para declarar a nulidade do Procedimento Licitatório nº 01/2025 e do respectivo Edital, em razão: da desconformidade material com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) vigente do Porto de Santos; da adoção de cláusulas restritivas à competitividade que afrontam a livre concorrência e o interesse público; assim como, da inobservância de prazos razoáveis e de transparência na condução do certame’ (Id 578151675).

Dito isso e considerando o risco de dano grave ou de difícil reparação, consubstanciado na iminência do contrato administrativo, entendo que tem cabimento a concessão da almejada suspensividade restabelecendo a liminar anteriormente concedida.” (grifei).

16. Por fim, quanto ao pleito dos representantes para a decretação imediata do impedimento do Ministro Bruno Dantas, não vejo motivos para acolhê-lo, uma vez que no



regimento deste Tribunal, apenas as partes podem arguir a suspeição ou o impedimento de Ministro, a teor da aplicação análoga do art. 146 do Código de Processo Civil (CPC) c/c o art. 18 da Lei 9.784/1999, conforme autorizado na Súmula 103 do TCU.

17. No presente caso, os representantes não são parte no processo de controle externo, ou seja, o pedido de impedimento veiculado na representação não pode ser conhecido como arguição incidental de parte.

18. Ante todo exposto, DECIDO:

a) conhecer da presente representação, com base nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) deferir o pedido de concessão de medida cautelar, **inaudita altera pars**, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU, para determinar à Autoridade Portuária de Santos S/A que suspenda o andamento das ações decorrentes do Edital de Procedimento Licitatório 1/2025 e dos atos a ele subsequentes, diante de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito;

c) indeferir o requerimento de suspeição em relação ao Ministro Bruno Dantas;

d) determinar a oitiva da Autoridade Portuária de Santos S/A, com amparo no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, pronuncie-se em relação aos pressupostos da cautelar ora deferida e especialmente quanto às irregularidades indicadas no item 46.b da instrução à peça 5;

e) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Consórcio Portolog SPE Ltda., para, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados nesta representação, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do certame e do contrato;

f) facultar à Autoridade Portuária de Santos S/A, bem como ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), que, no prazo de quinze dias, e com base no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, c/c as Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, caso desejem contribuir com a construção participativa das deliberações deste Tribunal, apresentem:

f.1) possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

f.2) subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

f.3) manifestação quanto aos possíveis impactos de eventual determinação para anulação do Edital de Procedimento Licitatório 1/2025 e dos atos a ele subsequentes;

f.4) análise e verificação fundiária das áreas abrangentes do Porto e objeto dessa representação, no sentido de fazer o uso ou ocupação do solo, bem como os instrumentos de planejamento, no que se refere a real condição fundiária e eventuais correções relativas à Poligonal do Porto Organizado, em atenção aos interesses da administração pública e princípio da legalidade;

g) autorizar a realização das diligências e demais medidas indicadas na peça 5.

A AudPortoFerrovia, para a adoção das providências necessárias.

Brasília, 12 de agosto de 2026

(Assinado eletronicamente)

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator