

Do monopólio à concorrência: o desafio do leilão do Tecon Santos 10

É essencial o papel do poder público — Executivo, Legislativo e Judiciário — para que o país se desenvolva. Mais do que mera formulação de políticas públicas, há de se garantir previsibilidade, celeridade decisória e segurança jurídica, sob pena de inexistir investimento consistente e, conseqüentemente, crescimento econômico e social.

As decisões públicas devem ser responsáveis e inovadoras, além de afinadas aos desafios de economia global em transformação, marcada por cadeias produtivas complexas, fluxos logísticos integrados e intensa competição entre estados.

Em anos como 2026, marcados por eventos de grande mobilização nacional (Copa do Mundo de futebol e eleições majoritárias), há tendência de se postergar decisões, máxime, as estruturantes. Hiatos como esse constituem-se em grande erro. Há assuntos urgentes que não admitem hesitação de quem tem o dever de decidir. Mais ainda quando essa decisão está amparada por critérios técnicos e jurídicos impecáveis.

Durante mesa científica organizada pelo Centro de Estudos de Direito Econômico e Social (Cedes), em março passado, Edson Vismona, presidente do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Ibetc), proferiu palestra intitulada “O Brasil não pode esperar: a urgência do leilão da Tecon Santos 10”, tendo afirmado:

“O Brasil não pode perder a oportunidade de fortalecer sua inserção no comércio internacional. Para tanto, a competitividade do Porto de Santos é crucial e o leilão do Tecon Santos 10 é estratégico e urgente; cabendo-lhe combater a concentração que aumenta os nossos custos, prejudica a concorrência e afasta investimentos indispensáveis.”

A mesa, como um todo, sufragou a conclusão de que a urgência é, ao mesmo tempo, técnica, institucional e necessária, para que não se perpetue quadro de incerteza incompatível com a relevância estratégica do setor em análise.

O debate em torno da licitação do terminal Tecon Santos 10 não é simples controvérsia episódica, mas expressão de um desafio estrutural do Direito contemporâneo. Cuida-se de hipótese emblemática de harmonização entre “concorrência” (lógica concorrencial do Direito Antitruste) e “concorrência” (própria das licitações públicas), impondo-se conciliar a isonomia formal do certame com a necessidade de preservação da concorrência efetiva no mercado.

Espera-se a transição de mercados concentrados, próximos ao monopólio, para modelos de concorrência efetiva, mormente em setores de infraestrutura essencial, em direção ao apogeu de um ambiente econômico mais competitivo e eficiente.

Não se desconhece que o Porto de Santos ocupa posição central na economia brasileira, sendo responsável por parcela expressiva da movimentação de cargas e da inserção do país nas cadeias globais. Contudo, tal relevância vem sendo acompanhada por um cenário de acentuada concentração de mercado por poucos atores, circunstância que, à luz dos parâmetros adotados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), pode revelar riscos concretos à dinâmica concorrencial.

Mercado concentrado significa que poucas empresas têm grande participação, podendo influenciar o próprio funcionamento do setor. O que pode gerar nocivo efeito cascata nos elos subsequentes da cadeia produtiva, que acabam pagando a conta dessa distorção.

Urgência do leilão

Google Gemini



João Grandino Rodas

Quando o projeto do Tecon Santos 10 começou a ser debatido, o Porto de Santos já operava sob concentração preocupante: três operadoras — Santos Brasil (42%), DP World (23%) e BTP (34%) — dominavam integralmente o mercado de contêineres, sendo esta última verticalizada e controlada pelas armadoras MSC e Maersk. De 2024 a 2026, esse quadro deteriorou-se de forma acelerada: a Santos Brasil foi adquirida pela CMA-CGM e a DP World firmou parceria comercial de longo prazo com Maersk e Hapag-Lloyd, comprometendo a totalidade de sua capacidade por vinte anos.

Como resultado, os três terminais do porto encontram-se, atualmente, de alguma forma verticalizados, sem que haja sequer um operador independente. Já é possível mensurar consequências práticas: desde o fechamento da aquisição da Santos Brasil pela CMA-CGM, em abril de 2025, os armadores, destituídos de controle do terminal em Santos, perderam 30% de participação de mercado, atingindo seu menor nível histórico.

Tal fato constitui manifestação inequívoca do *market squeeze* previsto pela teoria econômica como resultado natural da integração vertical sem contraposição de oferta independente. Precisamente nesse contexto, o leilão do Tecon Santos 10 revela-se não apenas oportuno, mas urgente. Cada mês de atraso é um tempo em que o poder de mercado dos grupos verticalizados se consolida ainda mais, tornando mais difícil e custosa a reversão do desequilíbrio concorrencial propugnado pelo novo terminal.

Discute-se a possibilidade de atrair investimentos privados aptos a impulsionar o desenvolvimento nacional, ampliar a concorrência no setor e, conseqüentemente, conduzir os preços a patamares que equilibrem o mercado. Nesse contexto, a modelagem proposta — já amplamente debatida, inclusive no Tribunal de Contas da União (TCU), com destaque para o voto do Exmo. Ministro Bruno Dantas — deve ser compreendida como uma forma inteligente, sofisticada e legal de corrigir tais distorções.

O leilão bifásico, com restrição inicial à participação de incumbentes, não busca excluir empresas, mas preservar a concorrência ao longo do tempo. Em outras palavras, pretende evitar que a disputa pela concessão elimine, no futuro, a própria competição no mercado — essencial, inclusive, em setores regulados.

Sob o prisma jurídico, não se trata de mera opção regulatória, mas de verdadeiro imperativo jurídico-constitucional. A legitimidade dessa abordagem encontra fundamento direto no artigo 170, inciso IV, da Constituição, que consagra a livre concorrência como princípio da ordem econômica. Ademais, cumpre invocar o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), que impõe ao decisor público o dever de considerar as consequências práticas de suas decisões, múnus que não pode ser negligenciado.

Contemporaneamente, esse é um dever jurídico, não uma faculdade. Decisões que ignorem os efeitos econômicos de médio e longo prazo incorrem em deficiência de fundamentação, especialmente em setores de infraestrutura essencial, em que os impactos concorrenciais são duradouros e de difícil reversão.

País está diante de escolha estrutural

A prática decisória do Cade é elucidativa a esse respeito. Comumente, a autoridade concorrencial brasileira reconhece a necessidade de imposição de remédios estruturais, como restrições à participação ou exigências de desinvestimento, como nos emblemáticos casos de fusão de empresas de alimentos no início deste século. Possíveis críticas de que o modelo bifásico adotado violaria, em tese, a isonomia concorrencial não resistem a exame mais profundo.

Ganha relevo a distinção entre decisões imediatistas e decisões consequencialistas. A primeira privilegia ganhos pontuais; a segunda, em consonância com a Lindb, busca antecipar efeitos e evitar distorções futuras. Em matéria de infraestrutura portuária, a segunda abordagem não é apenas recomendável, mas necessária, sobretudo no contexto atual da economia global.

O Brasil, diante do leilão do Tecon Santos 10, encontra-se, portanto, diante de uma escolha estrutural. De um lado, a possibilidade de consolidação de um mercado altamente concentrado, com ganhos imediatos, mas riscos significativos de longo prazo. De outro, a adoção de um modelo capaz de preservar a dinâmica competitiva, incentivando a entrada de novos agentes.

Mormente em um cenário global marcado por tensões geopolíticas, reconfiguração de cadeias logísticas e crescente competição entre Estados, a decisão assume contornos ainda mais relevantes. A infraestrutura portuária não é apenas um ativo econômico, é instrumento de afirmação de soberania.



Diante disso, urge que o Brasil avance, com responsabilidade e visão estratégica, na implementação do Tecon Santos 10. O tempo da reflexão já se encontra suficientemente amadurecido. O que se impõe, agora, é a decisão. E, nesse ponto, a preservação da concorrência como valor jurídico-econômico não é uma opção, mas sim uma exigência indeclinável. “*Tempus Fugit.*”

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-06/do-monopolio-a-concorrenca-o-desafio-do-leilao-do-tecon-santos-10/>