



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO

SEPN, QUADRA 514, CONJUNTO E, EDIFÍCIO ANTAQ, ASA NORTE, BRASÍLIA-DF - CEP: 70.760-545 TELEFONE: (61) 2029-6551/6550. PROCURADORIA.FEDERAL@ANTAQ.GOV.BR

PARECER Nº 00069/2025/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.017118/2025-27

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO. *Sandbox* regulatório 'Outorga Verde'.

EMENTA: **I.** Direito Administrativo e Direito Portuário. *Sandbox* regulatório. Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups) e Resolução Antaq nº 131/2025 (ambiente regulatório experimental - *sandbox* regulatório). **II.** Edital de Chamamento Público. Proposta denominada "Outorga Verde". **III.** Necessidade de se esclarecer o que seriam as "áreas ociosas em portos organizados", especificando se o projeto deverá abranger áreas operacionais, aquelas não afetas às operações portuárias (art. 19 da Lei nº 12.815/2013) ou ambos os tipos. **IV.** Prazo do contrato experimental idêntico ou até superior a modalidades ordinárias de contratação. Descaracterização do ambiente regulatório experimental, que deve ser restrito e temporário para propiciar testes de novas modalidades simplificadas de normatização. **V.** Regra geral de licitação para áreas situadas dentro do porto organizado: arts. 4º e 5º-B da Lei nº 12.815/2013 (Lei dos Portos); exceções apenas quando previstas em lei, v.g., parágrafo único do art. 5º-B e art. 5º-D. Áreas não operacionais: limites legais do art. 19 da Lei nº 12.815/2013. Art. 37, XXI, da Constituição Federal (licitação pública). **VI.** Ajustes redacionais, terminológicos e de técnica normativa. Recomendações de adequações no edital e em seus anexos.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de análise da minuta do Edital de Chamamento Público CGGR 2649808, encaminhada à Procuradoria por meio do Despacho AST-D1 2650565, da Assessoria Técnica da Diretoria 1 da Antaq, que tem por objeto a "seleção de interessados para participação no *sandbox* regulatório denominado 'Outorga Verde', que visa à autorização temporária para ocupação e exploração de áreas ociosas localizadas em portos organizados, para a execução de projetos inovadores de transição energética, envolvendo tecnologias emergentes e métodos de trabalho associados". A minuta do Edital tem como fundamento imediato a Resolução Antaq nº 131, de 18 de agosto de 2025 (2646575), que disciplina o ambiente regulatório experimental (*sandbox*) nesta Agência.

2. A minuta do Edital veio acompanhada de seis anexos, a ver: I - minuta de Plano de Trabalho a ser apresentado pelos participantes; II - minuta de Declaração de Anuência do Poder Concedente para Áreas não Operacionais, a ser firmada pela Secretaria de Portos e Aeroportos; III - Carta de Compromisso da Autoridade Portuária, por meio do qual a autoridade portuária deverá disponibilizar a área ociosa para desenvolvimento do projeto; IV - Deliberação de Autorização Temporária, a ser firmada pelo Diretor-Geral da Antaq; V - minuta do Termo de *Sandbox* Regulatório, a ser firmado pela empresa proponente; e VI - Minuta Referencial de Contrato de Outorga Verde, a ser firmado entre a Antaq, a autoridade portuária e a empresa selecionada para o *sandbox* regulatório.

3. A proposta foi avaliada pela Nota Técnica 5 (2637927), aprovada pelo Despacho SRG 2638275, da Superintendência de Regulação - SRG, que concluiu pela possibilidade de sua submissão à Diretoria Colegiada da Agência, para aprovação, em caráter experimental, de uma nova modalidade de outorga, denominada "Outorga Verde", em ambiente controlado e supervisionado pela Antaq, destinada à ocupação e exploração de áreas ociosas em portos organizados para a execução de projetos inovadores de transição energética, envolvendo tecnologias emergentes e métodos de trabalho associados.

4. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, em relação aos documentos constantes nos autos, bem como apresentar a necessidade de complemento de instrução e o exame prévio dos textos das minutas e seus anexos.

6. Importante salientar que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. A propósito, citamos o teor do Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU: "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos**, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

2.1 Base normativa da proposta

7. Conforme relatado, trata-se de proposta de tema de *sandbox* regulatório, denominado "Outorga Verde", a ser realizada por meio do Edital de Chamamento Público CGGR 2649808, que tem por objeto a "seleção de interessados para participação no *sandbox* regulatório denominado 'Outorga Verde', que visa à autorização temporária para ocupação e exploração de áreas ociosas localizadas em portos organizados, para a execução de projetos inovadores de transição energética, envolvendo tecnologias emergentes e métodos de trabalho associados".

8. Segundo destacou o Despacho SRG 2638275, da Superintendência de Regulação - SRG, a proposta encontra fundamento legal no art. 27, inciso XXIX, da Lei nº 10.233/2001, e no art. 47-A do Decreto 8.033, de 27 de junho de 2023, que "atribuem à Agência competência para regulamentar outras formas de exploração de áreas portuárias não previstas na legislação específica".

9. A instituição dos **ambientes regulatórios experimentais (*sandboxes*)**, por sua vez, tem por fundamento o Marco Legal das *Startups* e do Empreendedorismo Inovador – **Lei Complementar nº 182, de 2021**. O artigo 2º, II, da Lei das *Startups* define o *sandbox* como sendo o "conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado".

10. Ademais, a lei estabeleceu, em seu art. 11, as diretrizes gerais para promoção da inovação no setor público e no setor regulado por meio de programas de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), a ver:

"Art. 11. Os órgãos e as entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial poderão, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), **afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas.**

§ 1º A colaboração a que se refere o caput deste artigo poderá ser firmada entre os órgãos e as entidades, observadas suas competências.

§ 2º Entende-se por ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório) o disposto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º O órgão ou a entidade a que se refere o caput deste artigo disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecerá:

I - os critérios para seleção ou para qualificação do regulado;

II - a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e

III - as normas abrangidas." (grifou-se)

11. Conforme previsto no *caput* do art. 11, o *sandbox* regulatório permite o afastamento temporário, por órgãos e entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial, da incidência de normas em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas. Como deixa claro o seu § 3º, o programa deve estabelecer expressamente os critérios para seleção ou para qualificação do regulado, ter caráter temporário e ter a indicação das normas que terão a sua incidência suspensa.

12. Analisando a definição do instituto no artigo 2º, II, da Lei das *Startups*, observa-se o legislador quis abranger tanto a compreensão do **(a) *sandbox* regulatório em sentido estrito**, que se caracteriza pela sua atuação negativa, no qual, sob autorização e supervisão do regulador, há dispensa ou flexibilização normativa temporária; quanto **(b) o chamado experimento regulatório** (forma positiva), em que há a aplicação ou teste de novas formas de regulação em ambiente limitado, visando a avaliar sua eficácia antes de torná-la regra geral. Nada impediria, além disso, a concepção de modelos híbridos, em que haveria, ao mesmo tempo, o afastamento temporário de normas e a autorização limitada para operar, temporariamente e de forma limitada, modelos baseados em novas regras experimentais.

13. No âmbito setorial, a recente **Resolução Antaq nº 131, de 18 de agosto de 2025**, estabeleceu, com base no § 3º do artigo 11 citado acima, "regras para constituição e funcionamento do ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório) da Antaq" (art. 1º). Trata-se, portanto, de uma norma procedimental geral que tem por objeto estabelecer regras e diretrizes gerais para a constituição e o funcionamento de programas de *sandbox* na Agência.

2.2 Do Edital de Chamamento Público

14. Preliminarmente, cumpre esclarecer que um chamamento público, em sua essência, é um convite formal e amplamente divulgado, direcionado a um público abrangente. O objetivo desse convite é a participação em um processo específico, que pode abranger desde a simples coleta de opiniões até a seleção complexa de projetos ou candidatos, como ocorre no presente caso. Podemos visualizar o chamamento público como um grande gênero, com diversas espécies que se diferenciam conforme a finalidade e a área de atuação.

15. Essa participação é sempre regrada por um documento oficial – um edital, aviso ou regulamento – que detalha as regras, critérios, prazos e objetivos, garantindo a transparência do processo. O chamamento público se destaca por sua abertura, buscando atingir o máximo de interessados qualificados através de ampla divulgação em sites oficiais, imprensa e redes sociais. E, claro, sempre possui um objetivo muito bem definido, explicitando o que se busca com a participação dos interessados. O "como participar" também é crucial, detalhando o envio de documentos, formulários, presença em reuniões ou outras etapas.

16. É importante ressaltar que, além dos chamamentos públicos mais "tradicionais" e amplamente conhecidos, existem também chamamentos públicos específicos, previstos em normas também específicas. Um exemplo disso são os chamamentos para prospecção de imóveis no mercado, nos quais órgãos públicos buscam opções de imóveis para locação, seguindo procedimentos detalhados em legislação específica. Outros exemplos de chamamentos públicos específicos vão desde concursos públicos para preencher vagas no governo, passando por consultas públicas para colher a opinião da população, editais de cultura para financiar projetos artísticos, até a permissão de uso de espaços públicos para atividades diversas.

17. Por outro lado, há chamamentos públicos em sentido amplo, que, embora estabeleçam claramente seu objeto e procedimentos, não estão previstos em uma norma específica com essa denominação. Um exemplo seria um chamamento público realizado por um órgão ou entidade governamental para obter informações e dados relevantes de um determinado setor econômico, visando subsidiar a formulação de políticas públicas. Nesses casos, embora se utilize a estrutura geral de um chamamento (abertura, divulgação, regras claras, etc.), não há uma lei ou decreto que o denomine especificamente.

18. A minuta do Edital de Chamamento Público CGGR 2649808, cuja análise é objeto desta manifestação, tem por fundamento a Resolução Antaq nº 131, de 2025. De acordo com o art. 2º da Resolução:

"Art. 2º O sandbox regulatório corresponde a um conjunto de condições especiais simplificadas para que pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária da Antaq para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pela Agência, por meio de procedimento facilitado.

Parágrafo único. As flexibilizações ou afastamentos normativos necessários, bem como a duração das condições especiais simplificadas, serão estabelecidos individualmente para cada projeto objeto de autorização temporária."

19. O Despacho SRG 2638275, da Superintendência de Regulação - SRG, destacou os benefícios a serem buscados pelo experimento, a ver:

"3. Conforme detalhado pela CGGR, objetiva-se testar, em caráter experimental, uma nova modalidade de outorga, a "Outorga Verde", em ambiente controlado e supervisionado pela Antaq, destinada à ocupação e exploração de áreas ociosas em portos organizados para a execução de projetos inovadores de transição energética, envolvendo tecnologias emergentes e métodos de trabalho associados.

4. Como benefícios do experimento, tem-se a redução da burocracia e aumento da segurança jurídica para projetos inovadores nos portos; o estímulo a investimentos em tecnologias verde; o estímulo ao uso sustentável e eficiente das áreas portuárias; a geração de dados e experiências reais para futura regulamentação da modalidade "Outorga Verde"; e o fortalecimento da posição dos portos brasileiros na transição energética global."

20. Analisando a proposta, observa-se que não se promoveu expressamente o afastamento de normas de competência da Antaq para a implementação do *sandbox*. Dessa forma, a proposta parece se adequar à modalidade do **experimento regulatório** (forma positiva), em que há a aplicação ou teste de novas formas de regulação em ambiente limitado, visando a avaliar sua eficácia antes de torná-la regra geral, conforme visto no tópico anterior.

2.3 Do objeto do Edital

21. **O Edital de Chamamento Público** sob análise, nos termos do seu **item 1.1**, tem por objetivo a "seleção de interessados para participação no *sandbox* regulatório denominado 'Outorga Verde', que visa à autorização temporária para **ocupação e exploração de áreas ociosas localizadas em portos organizados**, para a execução de projetos inovadores de transição energética, envolvendo tecnologias emergentes e métodos de trabalho associados" (grifou-se).

22. Conforme esclarece o **item 1.3 do Edital**, a autorização temporária "representa o consentimento da Agência, em caráter excepcional e temporário, para a **celebração do "Contrato de Outorga Verde"** entre a empresa participante selecionada e a Autoridade Portuária. Tal contrato tem como objetivo geral "o desenvolvimento de **projetos relacionados à transição energética**, mediante a prévia definição de condições, limites e salvaguardas que garantam a proteção dos usuários e o adequado funcionamento da prestação dos serviços de transporte aquaviário" (1.3). O item 2.1 do Edital, por sua vez, especifica quais serão os objetivos específicos do projeto, a ver:

"2.1. O *sandbox* regulatório para projetos de transição energética, denominado "Outorga Verde", além das finalidades gerais previstas no art. 3º da Resolução Antaq nº 131, de 18 de agosto de 2025, tem os seguintes objetivos específicos:

I. Incentivar a transição energética, promovendo a instalação de infraestrutura para fontes limpas e renováveis em áreas portuárias ociosas;

II. Otimizar o uso do espaço portuário, conferindo nova função a áreas subutilizadas em portos organizados, gerando valor econômico e ambiental;

III. Atrair investimentos, criando um ambiente regulatório favorável à mobilização de capital privado para projetos de energia limpa no setor portuário;

IV. Contribuir para a redução de emissões de gases de efeito estufa nas operações portuárias e na cadeia logística;

V. Fortalecer a competitividade, posicionando os portos brasileiros como polos de inovação e sustentabilidade, ampliando sua relevância no cenário global da transição energética; e

VI. Estimular a inovação, fomentando um ambiente portuário propício ao desenvolvimento tecnológico para enfrentar os desafios climáticos e promover a sustentabilidade."

23. Neste ponto, cumpre **esclarecer em que consistiriam as referidas "áreas ociosas em portos organizados"**.

24. O art. 19 da Lei nº 12.815, de 2013, refere-se a "áreas não afetas às operações portuárias". Nos termos do parágrafo único do art. 25 do Decreto nº 8.033, de 2013, é considerada não afeta às operações portuárias "a área localizada dentro da poligonal do porto organizado que, de acordo com o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, não seja diretamente destinada ao exercício das atividades de movimentação de passageiros, movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário".

25. A Portaria nº 51, de 23 de março de 2021, do antigo Ministério da Infraestrutura, disciplina a exploração direta

e indireta de áreas e instalações não afetas às operações portuárias, utilizando a expressão “áreas e instalações não afetas às operações portuárias” para designar a “área localizada dentro da poligonal do porto organizado que, de acordo com o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, não é reservada ao exercício das atividades de movimentação de passageiros, movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, incluindo as de caráter cultural, social, recreativo, comercial e industrial” (art. 2º, I).

26. O Anexo II do Edital, contudo, ao trazer um modelo de "Declaração de Anuência do Poder Concedente, utiliza a mesma expressão legal “áreas não afetas às operações portuárias” (art. 19 da Lei nº 12.815, de 2013) e, mais adiante, “áreas não operacionais”. No segundo parágrafo recorre à expressão “áreas ociosas”. Todas essas expressões parecem tratar do mesmo objeto para os efeitos do edital. Confira-se:

ANEXO II

DECLARAÇÃO DE ANUÊNCIA DO PODER CONCEDENTE PARA ÁREAS NÃO OPERACIONAIS (poder concedente)

A Secretaria de Portos e Aeroportos, na qualidade de Poder Concedente, com fundamento no artigo 19 da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, que prevê a possibilidade de exploração, direta ou indireta, de **áreas não afetas às operações portuárias**, observado o respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto, declara, para os devidos fins, sua anuência para a utilização temporária das **áreas não operacionais** indicadas no âmbito do projeto *sandbox* regulatório “Outorga Verde” no âmbito do Edital de Participação nº 01/2025-Antaq.

O referido projeto, conduzido pela Antaq, tem por objeto a autorização temporária para ocupação e exploração de **áreas ociosas** localizadas em portos organizados, destinadas à execução de projetos inovadores de transição energética, que envolvem tecnologias emergentes e métodos de trabalho associados, conforme as diretrizes estabelecidas no respectivo edital público. (grifou-se)

27. Ocorre que a expressão “áreas ociosas” é ampla e pode se referir, aparentemente, tanto a áreas e instalações não afetas às operações portuárias (art. 19 da Lei nº 12.815, de 2013), quanto a áreas afetas à atividade portuária e, portanto, destinadas ao exercício das atividades de movimentação de passageiros, movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário.

28. Não se pode perder de vista que a afetação ou não da área à atividade portuária pode modificar a competência para a sua disposição, conforme previsto na Lei de Portos. Assim, a disposição de áreas operacionais se dá normalmente por meio de arrendamento, que se trata de uma “cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado” (art. 2º, XI, da Lei nº 12.815, de 2013) e que depende de licitação. No caso do arrendamento, a competência para firmar o contrato e, portanto, realizar a cessão onerosa da área, é do poder concedente (União). Nesse caso, a competência legal ordinária para “autorizar” a ocupação dessas áreas não caberia à Antaq ou à autoridade portuária, mas à União, por meio do contrato de arrendamento.

29. De outro lado, a própria Lei de Portos prevê em seu art. 5º-D a figura do contrato de uso temporário, em que a administração do porto organizado “poderá pactuar com o interessado na movimentação de cargas com mercado não consolidado o uso temporário de áreas e instalações portuárias localizadas na poligonal do porto organizado, dispensada a realização de licitação”. Nesse caso, a lei atribuiu à expressamente autoridade portuária o poder de ceder a ocupação dessas áreas (operacionais) para promover a movimentação de cargas com mercado não consolidado. Trata-se, deve-se notar, de um procedimento que apresenta também um caráter experimental e que se assemelha, assim, à figura do *sandbox* regulatório, já que permite a experimentação de um novo mercado (não consolidado) por prazo restrito - até 48 (quarenta e oito) meses, improrrogável. Se a experiência for bem-sucedida e se verificar a viabilidade do uso da área e da instalação, a administração do porto deverá adotar “as medidas necessárias ao encaminhamento de proposta de licitação da área e das instalações existentes” (§ 4º do art. 5º-D).

30. Já em se tratando de áreas “não afetas às operações portuárias”, o art. 19 da Lei de Portos prevê que a administração do porto poderá, “a critério do poder concedente”, explorá-las direta ou indiretamente, “observado o disposto no respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto”.

31. Veja-se que, em um ou outro caso, a competência para “autorizar” a ocupação de áreas localizadas dentro do porto organizado, sejam afetas ou não às operações portuárias, é do Poder Concedente ou da autoridade portuária, e não da Antaq. Assim, surge a seguinte dúvida ao analisar o projeto: a Antaq teria competência para conceder autorização temporária à participante selecionada “para ocupação e exploração de área ociosa”, tal como previsto no modelo de Deliberação de Autorização Temporária - Anexo IV do Edital? A nosso ver, não. Contudo, o próprio edital parece resolver o imbróglio, ao indicar em outras disposições que a redação do Anexo IV contém um mero lapso.

32. Com efeito, consoante previsto no item 1.3 do Edital, a autorização temporária representaria “o consentimento da Agência, em caráter excepcional e temporário, para a celebração do ‘Contrato de Outorga Verde’ entre a empresa participante selecionada e a Autoridade Portuária”. Assim, a Antaq se limitaria a autorizar a assinatura do contrato conforme as regras do experimento regulatório. A efetiva “autorização” para ocupação da área se daria por contrato de cessão onerosa a ser firmado entre a empresa e a autoridade portuária, figurando a Antaq, se for o caso, como mera interveniente. Em se tratando de áreas não afetas às operações portuárias (art. 19 da Lei nº 12.815, de 2013), estaria claramente preservada, assim, a competência legal da autoridade portuária, conforme visto.

33. Em relação a áreas destinadas ao “exercício das atividades de movimentação de passageiros, movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário” - áreas afetas a operações portuárias, portanto, caso se esclareça que o projeto poderá ser desenvolvido também nessas áreas, se ociosas - a competência do poder concedente estaria preservada pela Declaração de Anuência do Poder Concedente (Anexo II). Este documento, no entanto, é destinado aos casos de “exploração, direta ou indireta, de áreas não afetas às operações portuárias”, conforme a redação das suas próprias disposições - o que deverá ser revisto, caso se opte também pela utilização de áreas operacionais, se ociosas, no projeto. Ademais, o poder concedente, por solicitação da autoridade portuária, também poderia alterar a destinação de uma área de operacional para não operacional, se lhe parecer conveniente.

34. Dessa forma, **recomenda-se que seja esclarecido o que seriam as tais “áreas ociosas em portos organizados”, sobretudo para explicitar se o projeto deverá abranger tanto áreas operacionais quanto não operacionais (ou afetas e não afetas à operação portuária).**

35. Por fim, analisando-se os temas sobre os quais os projetos deverão se alinhar, enumerados no item 6.2 do Edital, parece, salvo melhor juízo, que nem todos os projetos demandariam necessariamente a ocupação de áreas. Nesse sentido, **recomenda-se que seja avaliada a necessidade de concessão de áreas portuárias para a realização de todo e qualquer projeto de *sandbox*.**

2.4 Seleção dos projetos

36. Segundo dispõe o item 6.1 do Edital (2649808), **serão selecionados até cinco projetos** inovadores, sendo admitido **um único projeto por porto organizado**. Ademais, nos termos o item 6.2, os projetos deverão se alinhar a, pelo menos, uma das seguintes áreas: I. Geração de energia renovável; II. Infraestrutura para combustíveis alternativos; III. Eletrificação de operações portuárias; IV. *Bunkering* (abastecimento marítimo) de combustíveis limpos; V. Desenvolvimento de inovação e tecnologia voltada à descarbonização e sustentabilidade; VI. Análise de *well-to-wake* (emissões do poço à propulsão); VII. Desenvolvimento de novas tecnologias como *Onshore Power Supply* (OPS - fornecimento de energia elétrica diretamente da rede em terra) e eletrificação; ou VIII. Adaptação à mudança de clima e resiliência climática.

37. Os projetos serão selecionados por meio de **pontuação**, a ser aferida segundo os critérios dispostos na tabela do item 9.4, quais sejam: Relevância e aderência ao objetivo do edital; Grau de inovação da solução proposta; Viabilidade técnica e operacional; Responsabilidade socioambiental; e Maturidade e prontidão para execução. O item 9.2 dispõe que a comissão do *sandbox* regulatório “avaliará os critérios de elegibilidade, dispostos no item 8, o “Plano de Trabalho” (Anexo I), a “Carta de Compromisso da Autoridade Portuária” (Anexo II) e efetuará a análise técnica de seleção dos participantes”.

38. A **comissão de *sandbox* regulatório** (item 5.1) será formada por “membros de unidades da estrutura organizacional da Antaq diretamente envolvidas com a matéria submetida ao ambiente regulatório experimental”. Sua composição e funcionamento “serão disciplinados por ato administrativo do Diretor-Geral da Antaq” (item 5.2). Neste ponto, **recomenda-se avaliar a conveniência de inclusão, entre os membros da comissão de *sandbox*, de representantes do Poder Concedente e da respectiva autoridade portuária.**

39. Afinal, trata-se de um projeto complexo e tripartite, que deverá demandar, além da autorização da Antaq, a anuência do Poder Concedente, conforme a declaração prevista no Anexo II, e o compromisso da autoridade portuária de autorizar a ocupação da área para “exploração no desenvolvimento do projeto de transição energética” (Anexo III).

40. Além disso, conforme previsto no item 8.1, IV, do Edital, já no momento da sua inscrição, o participante deverá apresentar a Carta de Compromisso da Autoridade Portuária. Contudo, não é esclarecido como os interessados terão notícia da disponibilidade de áreas para a implementação do projeto e se, em caso de haver mais de um interessado na mesma área, a autoridade portuária deverá emitir mais de uma Carta de Compromisso, ou ela própria realizar uma pré-seleção do projeto, **sem que haja a publicização dos critérios para a sua decisão**. Assim, para aumentar a transparência do procedimento, seria recomendável que, já num primeiro momento, **fosse informado a todos os interessados quais as áreas estarão disponíveis**, de forma a que todos pudessem apresentar os seus projetos livremente, sem precisar do aval inicial da autoridade portuária sem critérios claros.

41. **Outra opção, visando dar mais transparência ao projeto, seria realizar uma seleção faseada:** a) primeira fase - identificação dos projetos submetidos para avaliação e as áreas onde seriam executados; b) segunda fase - após a seleção dos projetos de interesse pela Antaq (com participação das autoridades portuárias e do Poder Concedente, como sugerido acima), um novo chamamento para selecionar os interessados em executá-los. Neste caso, em havendo um único interessado, estaria justificada a contratação direta; se presentes mais de um interessado, necessária a instauração do processo licitatório pela autoridade portuária. Dessa forma, o interessado que apresentou o projeto selecionado não necessariamente ficaria responsável pela sua execução, mas poderia ser indenizado conforme a regra do Procedimento de Manifestação de Interesse (art. 81, § 2º, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

2.5 Da concessão da autorização temporária. Prazo da autorização

42. Nos termos do **item 11.1 do Edital**, a autorização temporária será concedida ao participante para que seja firmado Contrato de Outorga Verde com a Autoridade Portuária, mediante “Deliberação de Autorização Temporária”, “emitida pelo Diretor-Geral, conforme previsto na Resolução Antaq nº 131, de 18 de agosto de 2025”. O **item 11.3**, por sua vez, prevê que o **prazo da autorização temporária** “poderá ser de **até (12) doze anos**, a critério da Autoridade Portuária, conforme consignado na ‘Carta de Compromisso da Autoridade Portuária’, considerando as características e a complexidade das atividades a serem desenvolvidas”.

43. Observa-se que nem a Lei Complementar nº 182, de 2021, nem a Resolução Antaq nº 131, de 2025, trouxeram diretrizes claras acerca dos prazos limites para a implementação dos programas de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório). O art. 11, § 3º, II, da Lei Complementar nº 182, de 2021, dispõe somente que o órgão ou entidade com competência de regulamentação setorial disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecerá “a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas”.

44. Conforme esclarece o Guia Referencial de *Sandbox* Regulatório^[1], elaborado pelo Laboratório de Inovação da Advocacia-Geral da União (Labori/AGU), em parceria com a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SCPR/MDIC), o programa de *sandbox* “tem um prazo determinado, encerrando-se com a obtenção da autorização definitiva pelo participante ou com sua saída do mercado, ao expirar o prazo da autorização inicial”. Acrescenta que, com base nas experiências nacionais, “esse período varia **entre seis meses e dois anos**, com a possibilidade de extensão baseada em resultados e avaliações periódicas”, de forma a “garantir que os testes sejam avaliados em tempo suficiente para fornecer resultados significativos, mas sem prolongar indefinidamente a experimentação”.

45. A título de comparação, no setor portuário, deve-se lembrar que os contratos de arrendamento e concessão baseados nos estudos realizados em **versão simplificada** (art. 6º, IV, do Decreto 8.033, de 2013) podem ter o prazo de **vigência máximo de dez anos**, improrrogável. Já um contrato de uso temporário, que tem por objeto a movimentação de cargas com mercado não consolidado e dispensa a realização de licitação, “terá o prazo improrrogável de até 48 (quarenta e oito) meses”.

segundo dispõe o art. 5º-D, § 1º, da Lei nº 12.815, de 2013.

46. Assim, **parece excessiva** a previsão de um **prazo para a autorização temporária de até doze anos (prorrogável por igual período)**, já que se trata de uma modalidade contratual que, conforme previsto no edital, sequer dependerá de licitação (a princípio; salvo se acatadas as recomendações do subtítulo 2.6 deste parecer). Por outro lado, atribuir a um contrato experimental um prazo idêntico ou até superior a modalidades ordinárias de contratação **desvirtua os objetivos do ambiente regulatório experimental - sandbox regulatório**, cuja natureza é a de um ambiente restrito e temporário para testes de novas modalidades de normatização.

47. Além disso, segundo o edital, a autorização “poderá ser **prorrogada por período não superior ao prazo inicialmente autorizado**, a critério da avaliação dos resultados obtidos durante o experimento, a ser realizada de forma conjunta entre a Antaq e a Autoridade Portuária” (item 11.4). Dessa forma, em tese, o **prazo da autorização temporária poderá se estender por até vinte e quatro anos**.

48. Neste ponto, nos parece que o **instituto da prorrogação não se adequaria com a natureza experimental do sandbox regulatório**, tal como ocorre com o contrato de uso temporário (ver art. 5º-D, § 1º, da Lei de Portos). Afinal, caso o experimento não tenha sucesso, o caminho natural é o seu encerramento; lado outro, se for bem-sucedido, igualmente não deve ser prorrogado, mas sim convertido em uma modalidade ordinária de ocupação, com a adoção definitiva e geral das novas regras que possibilitaram o experimento regulatório.

49. Não constam dos documentos técnicos que embasaram o processo uma manifestação expressa sobre o tema. Dessa forma, **recomenda-se a revisão do prazo máximo fixado para a autorização temporária**, levando-se em conta outras modalidades de contratação para ocupação de áreas localizadas dentro do porto organizado, sobretudo o caso do contrato de uso temporário (art. 5º-D da Lei nº 12.815, de 2013), cuja própria natureza jurídica, voltada ao desenvolvimento de mercados não consolidados, se assemelha a do *sandbox* regulatório.

2.6 Aplicabilidade das normas de licitação e contratação pública para a ocupação de áreas localizadas dentro do porto organizado

50. A Minuta Referencial de Contrato de Outorga Verde (Anexo VI) sob análise prevê que **a implementação do projeto se dará pelo próprio proponente**. A **Cláusula Quarta** afirma, ademais, que a disponibilização da área cedida à empresa contratada se dará a **título oneroso**, por meio do pagamento à autoridade portuária de valor correspondente ao uso da área ociosa a ser ocupado pelo projeto, calculado por metro quadrado (m²). O Parágrafo Terceiro da Cláusula Quarta prevê, além disso, a possibilidade de ser concedido **prazo de carência de até dois anos**, durante a fase pré-operacional, para início dos pagamentos, contado a partir da data de assinatura do contrato.

51. O edital de licitação ou as notas técnicas das áreas que analisaram a proposta não se manifestaram, contudo, sobre a aplicabilidade do procedimento licitatório para a seleção dos responsáveis pela implementação dos projetos ou sobre a possibilidade do seu afastamento. Conforme previsto em diversas disposições da Lei de Portos, a exemplo dos artigos 4º e 5º-B, da Lei de Portos (Lei nº 12.815/2013), a **ocupação de áreas localizadas dentro do porto organizado** depende, em regra, de **licitação**. A maioria das exceções está prevista na própria Lei nº 14.133, de 2021.

52. O art. 19 da Lei dos Portos, por sua vez, autoriza a **administração do porto** a explorar **áreas não afetas às operações portuárias**, a critério do Poder Concedente e observado o PDZ:

"Art. 19. A administração do porto poderá, a critério do poder concedente, explorar direta ou indiretamente áreas não afetas às operações portuárias, observado o disposto no respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a aplicação das normas de licitação e contratação pública quando a administração do porto for exercida por órgão ou entidade sob controle estatal."

53. O parágrafo único destaca claramente que tal exploração **não afasta** a aplicação das **normas de licitação e contratação pública** quando a administração do porto estiver sob controle estatal. Deve-se lembrar que atualmente a quase absoluta maioria das autoridades portuárias no país é “exercida por órgão ou entidade sob controle estatal”.

54. Dessa forma, o **afastamento do certame só é possível por previsão legal expressa**, a exemplo do parágrafo único do art. 5º-B, do *caput* do art. 5º-D e do parágrafo único do art. 19 da Lei de Portos, cujas hipóteses (voltadas a finalidades específicas e sob condições estritas) **não podem ser ampliadas** por ato infralegal ou por instrumento convocatório, **nem mesmo dentro do ambiente regulatório experimental**.

55. Afinal, à luz do art. 37, XXI, da Constituição, a **licitação** concretiza isonomia, impessoalidade, seleção da proposta mais vantajosa e transparência, de modo que qualquer forma de **ocupação e exploração de área pública** em porto organizado fora das hipóteses legais de dispensa/inexigibilidade **é inviável**.

56. Como destacado acima, nos termos art. 11 da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, os órgãos e as entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial poderão, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), afastar a incidência “de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas”.

57. No caso da Antaq, as normas sob sua competência são sobretudo aquelas elaboradas com base no inciso IV do art. 27 da Lei nº 10.233, de 2001, quais sejam: “normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária”. Não caberia, portanto, o afastamento de normas legais, cuja competência para elaboração é atribuída ao Congresso Nacional. **Sendo assim, não é juridicamente viável incluir, no sandbox regulatório, a outorga de áreas, operacionais ou não, sem levar em conta o regime licitatório**.

58. Embora o art. 47-A do Decreto nº 8.133, de 2013, confira à Antaq o poder de “regulamentação de outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas neste Decreto e na legislação específica”, entendemos que tal regulamentação (a ser expedida após a realização dos projetos de *sandbox*) não poderá afastar o regime legal das licitações públicas, cuja exigência decorre diretamente do texto constitucional.

59. Na instrução do presente feito, não encontramos, seja no Edital de Chamamento Público, seja nos documentos técnicos, manifestação sobre a necessidade de realização do procedimento licitatório ou sobre a possibilidade de seu afastamento. Mas, conforme o desenho adotado para a proposta, a contratação dos responsáveis pela execução dos projetos

selecionados pela Antaq ficaria a cargo das autoridades portuárias. Não caberia à Agência, desse modo, a avaliação acerca da necessidade de realização do procedimento licitatório ou do seu afastamento, conforme as previsões legais.

60. De qualquer forma, é importante deixar claro no edital, para não haver dúvidas, que **a aprovação do projeto pela Antaq não implica o aval da Agência a uma contratação direta**. Deve-se lembrar que, no sistema da Lei nº 14.133, de 2021, a prospecção de projetos não atribui ao proponente do projeto selecionado o direito de executá-lo, nem mesmo o “direito de preferência no processo licitatório” (art. 81, § 2º, I). **As autoridades portuárias, sendo responsáveis pela contratação, deverão avaliar a necessidade de realização do procedimento licitatório, ou por declarar a sua dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso, sobretudo se houver mais de um interessado em executar o projeto numa mesma área.** Ademais, cabe esclarecer que a realização do procedimento licitatório ficará dispensada quando a administração do porto for exercida por empresa que não esteja sob controle estatal, como no caso dos portos concedidos, a *contrario sensu* do disposto no parágrafo único art. 19 da Lei nº 12.815/2013.

61. Dessa forma, é recomendável **que se explicite no edital que a avaliação acerca da necessidade de realização do procedimento licitatório (ou da possibilidade do seu afastamento) ficará a cargo das autoridades portuárias**, anteriormente à assinatura do Contrato de Outorga Verde.

2.7 Consulta Pública e Análise de Impacto Regulatório

62. O Guia Referencial de Sandbox Regulatório destacou “a importância do processo de participação e controle social, enfatizando que a participação pública deve ser transparente e responsiva, garantindo que as contribuições da sociedade sejam devidamente consideradas no desenvolvimento do projeto”, a ver:

"A consulta pública legitima o espaço decisório e reflete-se como o mecanismo apropriado para o recebimento das ponderações advindas das manifestações apresentadas pelos interessados. No procedimento, revela-se a característica de permeabilidade que deve lastrear o processo de tomada de decisão pública, ao estabelecer um espaço de trocas entre sociedade e Poder Público. A realização do procedimento, portanto, configura boa prática e reduz o déficit democrático da atividade reguladora^[2]."

63. O Guia ressaltou também que “a participação pública por meio da consulta assegura que as decisões regulatórias sejam transparentes e democráticas, promovendo um diálogo aberto e institucionalizado entre reguladores e agentes econômicos”.

64. Com efeito, o art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019 (Lei das Agências Reguladoras), estabelece que serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, “as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados”. Dessa forma, a lei obriga a realização do procedimento de consulta pública previamente à tomada de decisão quanto a minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários do serviço prestado.

65. Além da consulta pública, não se pode perder de vista que, segundo dispõe o art. 6º da Lei das Agências Reguladoras, a “adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”.

66. Durante a análise da Resolução Antaq nº 131, de 2025 (processo nº 50300.016109/2025-19), o Despacho SRG 2638347, da Superintendência de Regulação - SRG, entendeu que o caso dispensava a AIR, destacando o seu “baixo impacto” e justificando a sua posição nos seguintes termos:

"4. (...) o caso dispensa Análise de Impacto Regulatório (AIR) em razão de, cumulativamente, consistir em ato normativo de baixo impacto e trazer condições especiais simplificadas, flexibilizações e/ou afastamentos normativos para desenvolvimento de modelos de negócios inovadores e teste de técnicas e tecnologias.

5. O baixo impacto evidencia-se pelo caráter experimental e monitorado do sandbox regulatório, que não altera a estrutura e o arcabouço regulatórios vigentes e, como tal, não repercutirá substancialmente em políticas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais. Ademais, a proposta não provocará aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou usuários, dado que não lhe impõe obrigações, nem aumento de despesa orçamentária ou financeira.

6. Por outro lado, o próprio conceito e as características do ambiente regulatório experimental revelam que se trata de ato normativo que reduz exigências, obrigações e restrições, mirando na diminuição dos custos regulatórios."

67. Por outro lado, o mesmo Despacho SRG 2638347 concluiu ser “recomendável a submissão da minuta de norma a participação social, sem prejuízo de a Diretoria Colegiada, em decisão fundamentada, afastar a realização de consulta pública, tendo em vista que a proposta normativa não limita direitos nem impõe obrigações aos agentes e usuários, além de contemplar processo seletivo público para escolha dos participantes”.

68. A propósito deste ponto, **não consta que a Resolução Antaq nº 131, de 2025, tenha sido objeto de consulta pública** anteriormente à sua aprovação pela Diretoria Colegiada e publicação do Diário Oficial. No presente processo, outrossim, não consta a intenção de submeter o Edital de Chamamento Público à consulta pública - procedimento que, conforme destacou Guia Referencial de Sandbox Regulatório, é altamente recomendável para ensejar que decisões regulatórias sejam transparentes.

69. Ainda que a edição da Resolução Antaq nº 131, de 2025, tenha apresentado um baixo impacto, por conta do seu caráter procedimental, já que a sua concretude depende da implantação de programas específicos, como o presente caso, a análise deste Edital de Chamamento Público não parece prescindir da consulta, uma vez que se trata de um programa que deverá efetivamente ter impacto sobre os atores regulados, fornecedores e usuários, que atuam e dependem da prestação dos serviços portuários.

70. Dessa forma, **recomenda-se que seja avaliada a necessidade de realização (ou afastamento motivado) da consulta pública acerca do Edital de Chamamento Público CGGR 2649808.**

2.8 ANEXO II - Declaração de Anuência do Poder Concedente para Áreas não Operacionais

71. Entre os documentos de inscrição, o interessado deverá apresentar a Declaração de Anuência do Poder Concedente para Áreas não Operacionais, aparentemente no prazo da inscrição, que será de trinta dias (item 4.1). Parece, no entanto, que o prazo é por demais exíguo, tendo em vista os processos administrativos conduzidos pelo Poder Público.

72. Dessa forma, **sugere-se que seja prevista a possibilidade de o interessado comprovar que requereu ao Poder Concedente a Declaração de Anuência**, mas que o requerimento ainda se encontra pendente de análise junto às autoridades competentes e que, portanto, não pode ser apresentado por circunstâncias alheias à vontade do interessado. Caso seja acolhida a sugestão acima de se dividir o procedimento em duas fases (uma para seleção de projetos e outra para verificar a existência de interessados na sua execução), **recomenda-se que a apresentação da Declaração de Anuência do Poder Concedente seja diferida para a segunda fase.**

73. Por fim, **o texto da Declaração deverá ser retificado para abranger também as áreas operacionais, caso haja interesse de também as incluir no projeto.**

2.9 ANEXO IV - DELIBERAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO TEMPORÁRIA

74. A Deliberação de Autorização Temporária, prevista no Anexo IV do Edital, merece alguns reparos, de forma a evitar mal-entendidos em relação às competências legais para firmar contratos que disponham sobre a ocupação de áreas localizadas na área do porto. A redação do art. 1º do termo de Deliberação dispõe que o Diretor-Geral da Antaq deverá “conceder autorização temporária” à empresa selecionada “para ocupação e exploração de área ociosa”.

75. Conforme já dito acima, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.815/2013, a competência para determinar a ocupação de áreas não afetas às operações portuárias é da autoridade portuária, e não da Antaq, nem de seus órgãos ou membros da Diretoria. Em se tratando de áreas operacionais, a competência é da União, por meio da assinatura dos contratos de concessão ou de arrendamento. Nos termos do art. 27, inciso XXIX, Lei nº 10.233, de 2001, cabe à Antaq “regulamentar outras formas de ocupação e exploração de áreas e instalações portuárias não previstas na legislação específica”, mas não conceder autorização para ocupação e exploração da área (vide artigos 1º e 2º da Lei nº 12.815/2013 e a Resolução Antaq 127/2025 - conceitos e definições de áreas, instalações portuárias, infraestrutura portuárias, área do porto, concessões, arrendamentos, autorizações etc.).

76. Por outro lado, segundo o item 11 do Edital, a autorização temporária será concedida ao participante para que seja firmado o Contrato de Outorga Verde com a Autoridade Portuária, conforme previsto no art. 17 da Resolução Antaq nº 131, de 2025, a ver:

“Art. 17. A autorização temporária será concedida ao participante mediante Deliberação do Diretor-Geral da Antaq, a qual formalizará a aprovação do projeto e a concessão das permissões necessárias, bem como estabelecerá em anexo o termo de sandbox regulatório, com as condições detalhadas do projeto.”

77. Assim, a autorização pela Diretoria deve se limitar a aprovar o projeto apresentado pelo interessado e autorizá-lo a firmar o Contrato de Outorga Verde, cabendo à autoridade portuária promover os procedimentos necessários à ocupação da área, mediante assinatura do contrato.

78. Com essas considerações, **sugere-se que a redação do art. 1º da Deliberação de Autorização Temporária, prevista no Anexo IV do Edital, seja modificada da seguinte forma:**

“Art. 1º Conceder autorização temporária à [Nome da empresa participante selecionada], inscrita no CNPJ nº [número], para firmar com a Autoridade Portuária [Nome] o Contrato de Outorga Verde da área localizada em [Descrição do Porto e Área], mediante participação no sandbox regulatório “Outorga Verde”, para execução do projeto intitulado “[Nome do Projeto]”, conforme as condições constantes no presente ato deliberativo e no Termo de Sandbox Regulatório anexo.”

2.10 ANEXO VI - Minuta Referencial de Contrato de Outorga Verde

79. O Edital traz como anexo a Minuta Referencial de Contrato de Outorga Verde, a ser firmado entre a Antaq, a autoridade portuária e a empresa selecionada para o *sandbox* regulatório. Ademais, o item 11.5 do Edital prevê que será celebrado “Contrato de Outorga Verde” entre o participante selecionado e a Autoridade Portuária com interveniência da Antaq, conforme modelo referencial do Anexo V que deverá ser preenchido de acordo com cada caso concreto.

80. Nos termos do item 12.1 do Edital, a Autoridade Portuária deverá declarar seu conhecimento acerca das regras do *sandbox* regulatório por meio da “Carta de Compromisso da Autoridade Portuária” (Anexo II).

81. Deve-se destacar que o contrato será firmado entre a autoridade portuária e o participante/proponente. A presença da Antaq no contrato se dará como mera **interveniente**, ficando **responsável pela fiscalização e avaliação dos resultados, em conjunto com a autoridade portuária**. Sobre este ponto, embora seja costume a Antaq figurar como interveniente/anuente em diversos contratos, como os de arrendatários, por exemplo, é se questionar esta prática, uma vez que isso não se coaduna com as funções da Agência de atuar como fiscal e regulador. Ademais, trata-se de medida desnecessária, que somente traz mais burocracia ao procedimento e sobrecarrega as atribuições do Diretor-Geral. Nessa linha, verifica-se que, de acordo com os arts. 58 e 59 da Resolução 127/2025, a Antaq não participa da celebração de contrato de cessão de uso de áreas não afetas às operações portuárias. Dessa forma, **recomendamos que seja revista a necessidade de a Agência firmar o Contrato de Outorga Verde na figura de interveniente.**

82. Nos termos do **parágrafo primeiro da Cláusula Terceira da Minuta** e conforme previsto no Edital, a “renovação” do contrato fica vinculada à prorrogação da autorização temporária, podendo ser concedida por período não superior ao prazo inicialmente autorizado, “a critério da **avaliação dos resultados** obtidos durante o experimento, a ser realizada de forma conjunta entre a Antaq e a Autoridade Portuária” (grifou-se).

83. Sobre a possibilidade de prorrogação da autorização, repisamos o que foi dito no tópico 2.5 deste parecer, de que o **instituto da prorrogação não se adequaria com a natureza experimental do sandbox regulatório**. Assim, entendemos que **a prorrogação, se admitida, deve ser excepcional e tão somente para permitir a adequação do cronograma do projeto, sem a possibilidade de ampliação ou acréscimo de metas ou objetivos**.

84. Neste ponto, deve-se destacar que a Resolução Antaq nº 131, de 2025, nos seus arts. 24 e 25, apresentou algumas regras para a avaliação do *sandbox* regulatório:

"Art. 24. Para subsidiar a avaliação da participação no *sandbox* regulatório, o participante deverá apresentar relatório com a documentação do ciclo de experimentação, as atividades realizadas, os resultados obtidos, os desafios encontrados, as sugestões de ajustes futuros para o modelo testado, caso as tenha, e a intenção de obter autorização definitiva.

Art. 25. A comissão de *sandbox* regulatório deverá elaborar relatório técnico com a avaliação dos resultados da experimentação, com recomendações sobre:

I - a extensão do período de testes ou encerramento do projeto, com ou sem implementação definitiva das inovações;

II - as condições de transição para autorização definitiva, se for o caso; e

III - a transformação dos resultados em outras políticas regulatórias.

Parágrafo único. O relatório técnico de que trata o caput será submetido à Diretoria Colegiada da Antaq para subsidiar a decisão regulatória sobre o encerramento do projeto e os desdobramentos regulatórios."

85. Observa-se, contudo, que a Resolução Antaq nº 131, de 2025, não trata acerca do papel da Autoridade Portuária no processo de avaliação do projeto inserido no *sandbox* regulatório, **sendo recomendável o adensamento deste ponto, por meio da inserção de regras específicas no Contrato de Outorga Verde**.

2.11 Recomendações de redação

86. No que se refere aos aspectos textuais da Edital de Chamamento Público CGGR 2649808 e dos seus anexos, recomenda-se que, na **primeira ocorrência** dos estrangeirismos, conste a **tradução** entre parênteses, mantendo-se o termo em inglês apenas como referência técnica. Assim, **sugere-se** (ou outras traduções que parecerem mais adequadas, segundo avaliação técnica):

- a) **Bunkering** → “*Bunkering* (abastecimento de combustíveis marítimos)”;
- b) **Well-to-wake** → “*Well-to-wake* (emissões do poço à propulsão)”;
- c) **Stakeholders** (anexo I, item 15) → “*Stakeholders* (partes interessadas)”;
- d) **Off-takers** → “*Off-takers* (compradores de longo prazo)”.

87. No preâmbulo, **sugere-se a seguinte adequação**, uma vez que a publicação do Edital é um ato da Agência, e não de sua Diretoria Colegiada:

“A ~~Diretoria Colegiada da~~ Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, no uso das suas atribuições e competências e considerando o que consta no Processo nº 50300.016109/2025-19, torna público o presente edital para seleção de interessados em participar de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), nos termos da Resolução Antaq nº 131, de 18 de agosto de 2025, e de acordo com as condições estabelecidas neste edital e seus anexos.”

88. O **item 11.1 do Edital deve ser corrigido** para indicar o **Anexo IV**, em vez do Anexo III. O **item 11.5 do Edital deve ser corrigido** para indicar o **Anexo VI**, em vez do Anexo V.

89. Deve ser **corrigida a redação do item 6 do Anexo III**:

"6. Declaração:

Declarar ~~a~~ a adimplência da participante perante à Autoridade Portuária.

90. Na **Cláusula Sexta** da minuta de **contrato (Anexo VI)**, parágrafo segundo, **recomenda-se a seguinte redação**:

Extinto o presente instrumento, deverá ser formalizada a devolução do imóvel à [AUTORIDADE PORTUÁRIA] com **devolução a entrega** dos bens a ele vinculados, **conforme definido nos parágrafos quarto e quinto desta Cláusula, sem direito de retenção ou pagamento de qualquer tipo de indenização à OUTORGADA.**"

91. Na **Cláusula Oitava** da minuta de contrato (**Anexo VI**), **recomenda-se a seguinte redação**:

"**PARÁGRAFO XX** [Cláusula opcional a critério da Autoridade Portuária]

O início das atividades do empreendimento industrial e/ou logístico, ~~na área adquirida~~, deverá ocorrer no prazo máximo de [prazo dentro do limite de até 24 (vinte e quatro) meses], contados a partir da data limite para início das obras, ~~fixado no Parágrafo XX.~~"

2.12 Publicidade

92. O item 12.4 do Edital prevê que este deverá entrar em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU) e que deverá ser divulgado na página da Antaq, na rede mundial de computadores.

93. Em observância o art. 54 da Lei nº 14.133, de 2021, **recomenda-se que a publicidade do Edital de Chamamento Público se dê também mediante a sua "divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)".**

3. CONCLUSÃO

94. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica efetuada e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, a Procuradoria entende que, para adequar plenamente o **Edital de Chamamento Público CGGR 2649808** à legislação pertinente à matéria, **devem ser observadas** as seguintes **recomendações**:

a) seja esclarecido no edital o que seriam as "áreas ociosas em portos organizados", especificando se a expressão abrangeria áreas operacionais, aquelas não afetas às operações portuárias (art. 19 da Lei nº 12.815/2013) ou ambos os tipos (**item 34**);

b) revisão do prazo máximo fixado para a autorização temporária, levando-se em conta outras modalidades de contratação para ocupação de áreas localizadas dentro do porto organizado, sobretudo o caso do contrato de uso temporário (**item 49**);

c) explicitar no edital que a avaliação acerca da necessidade de realização do procedimento licitatório (ou da possibilidade do seu afastamento) ficará a cargo das autoridades portuárias, anteriormente à assinatura do Contrato de Outorga Verde (**item 61**).

95. Ademais, recomenda-se que sejam observadas as sugestões indicadas nos **35, 38, 40, 48, 70, 72, 73, 78, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 e 93** deste Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 15 de setembro de 2025.

Rodrigo Rommel de Melo Matos

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300017118202527 e da chave de acesso 8c578fcc

Notas:

- www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/labori/GUIAREFERENCIALDESANDBOXREGULATRIO18112024.pdf; p. 45.
2. *Ibid.*, p. 28.



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2839158517 e chave de acesso 8c578fcc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-09-2025 08:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
GABINETE

SEPN, QUADRA 514, CONJUNTO E, EDIFÍCIO ANTAQ, ASA NORTE, BRASÍLIA-DF - CEP: 70.760-545 TELEFONE: (61) 2029-6551/6550. PROCURADORIAFEDERAL@ANTAQ.GOV.BR

DESPACHO Nº 00950/2025/PFANTAQ/PGF/AGU

NUP: 50300.017118/2025-27

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ

ASSUNTOS: TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

1. Aprovo o **PARECER Nº 00069/2025/PFANTAQ/PGF/AGU**.
2. Encaminhe-se à Diretoria 1 - D1 da Antaq.

Brasília, 16 de setembro de 2025.

FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO
Procurador-Geral da Antaq

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50300017118202527 e da chave de acesso 8c578fcc



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2929590186 e chave de acesso 8c578fcc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO CHIARELLI VICENTE DE AZEVEDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-09-2025 10:45. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
