



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
SECRETARIA NACIONAL DE PORTOS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO E MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO PORTUÁRIO

NOTA TÉCNICA Nº 4/2026/CGPP-DGMP-MPOR/DGMP-SNP-MPOR/SNP-MPOR

Brasília, 23 de janeiro de 2026.

PROCESSO N° 50020.001082/2024-25

INTERESSADO: MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS, ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA (APPA)

I. OBJETO

1. O objeto da presente manifestação é apresentar a análise da versão do Plano Mestre do Complexo de Paranaguá e Antonina – doravante denominado PM PRN-ANT - a ser submetida ao processo de consulta pública pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor).

2. A execução do projeto e elaboração do documento foi realizado pela Infra S/A^[1] e demandada pela Secretaria Nacional de Portos do Ministério de Portos e Aeroportos (SNP/MPor).

II. REFERÊNCIAS

3. As referências legais e normativas do presente documento são as seguintes:

- a) Lei nº 12.815/2013;
- b) Lei nº 9.784/1999;
- c) Decreto nº 8.033/2013;
- d) Decreto nº 12.022/2024; e
- e) Portaria MInfra nº 61/2020.

4. Pelo inciso I do art. 16 da Lei nº 12.815/2013, cabe ao poder concedente setorial elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada.

5. No atual contexto legal, o planejamento portuário deve se encontrar em consonância com o Planejamento Integrado de Transportes (PIT), e seus instrumentos de planejamento, sobretudo o Plano Nacional de Logística (PNL), cuja elaboração cabe ao Ministério dos Transportes (MT), em conjunto com o MPor, segundo o *caput* do art. 10 do Decreto nº 12.022/2024. Já a materialização do planejamento portuário nacional, nos termos do PIT, deve ser expressa pelo Plano Setorial Portuário (PSPort), cuja elaboração cabe à SNP/MPor.

6. Além dos instrumentos do PIT, o setor portuário nacional conta com uma camada adicional de instrumentos de planejamento previstos em legislação setorial específica: (i) o Plano Geral de Outorgas (PGO), previsto no inciso I, do art. 2º do Decreto nº 8.033/2013; (ii) o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), conforme § 2º do art. 17 da Lei nº 12.815/2013; e (iii) o Plano Mestre (PM), de acordo com o inciso I, do art. 2º da Portaria MInfra nº 61/2020. Dos três instrumentos, o foco da presente manifestação é o PM.

7. O PM tem como o objeto o termo “complexo portuário que abranjam os portos organizados”, segundo inciso I art. 2º da Portaria MInfra nº 61/2020. Pontua-se que referido termo não é definido em base legal ou infralegal. A elaboração e a atualização do referido instrumento de planejamento competem ao poder concedente setorial, sendo que a periodicidade do instituto da atualização se dá a cada quatro anos – *caput* e § 1º da referida portaria.

8. O conteúdo do PM previsto na Portaria MInfra nº 61/2020 para cada complexo portuário é o seguinte:

- a) Previsão de demanda da movimentação portuária (art. 5º, I);
- b) Previsão de capacidade de: (i) movimentação portuária; (ii) acessos terrestres; e (iii) acessos aquaviários; e
- c) Análise estratégica do porto (art. 5º, II).

9. O produto do PM é a elaboração de um Plano de Ações e Investimentos para o porto, que visa a direcionar ações e investimentos de curto, médio e longo prazos nos portos, na relação porto-cidade e em seus acessos (art. 5º, § 2º e inciso I do art. 2º). Por curto, médio e longo prazos entenda-se até quatro anos, de quatro a dez anos e superior a dez anos, respectivamente (*caput* do art. 3º).

10. Cabe apontar ainda que o aumento de capacidade dos portos organizados para o atendimento da demanda projetada deverá ser realizado com base no seguinte racional, em ordem decrescente de prioridade: (i) melhorias operacionais; (ii) expansão da superestrutura; e (iii) por último, implantação de novas infraestruturas (art. 5º, § 1º).

11. No que se refere ao processo de elaboração e atualização do documento em tela, a Portaria MInfra nº 61/2020 estabelece a participação diligente da autoridade portuária do porto objeto do PM (art. 6º). Uma vez concluída a versão preliminar do plano, o normativo estipula que a autoridade portuária deve apresentar ao poder concedente propostas de modificação do documento ao poder concedente em até 30 (trinta) dias do seu recebimento (art. 7º).

12. A publicação do PM pelo poder concedente enseja o início da contagem de prazo para que a autoridade portuária atualize, de forma ordinária, o seu PDZ, devendo apresentar a proposta do seu documento em até um ano da referida publicação, segundo o art. 12 da Portaria MInfra nº 61/2020.

13. Quanto à abertura de consulta pública, o procedimento é regrado pelo art. 31 da Lei nº 9.784/1999, que estabelece para casos de interesse geral a faculdade de o órgão a cargo da política pública abrir o referido processo de controle social a terceiros, antes da deliberação do pleito. Para tanto, o objeto da consulta pública deve ser divulgado por meios oficiais, bem como deve se estipular um prazo para o oferecimento de contribuições escritas. O administrado que se manifestar no processo de consulta pública tem o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

III. RELATÓRIO

14. Em 02/02/2024, a Diretoria de Gestão e Modernização Portuária da Secretaria Nacional de Portos do MPor (DGMP/SNP/MPor) solicitou à Infra S/A o início das tratativas para a elaboração PM PRN-ANT, por intermédio do OFÍCIO N° 8/2024/DGMP-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (SEI nº 8014300). O referido ofício fez alusão à realização de oficina de apresentação da nova metodologia dos Planos Mestres apresentada pela Infra S/A, em workshop realizado nos dias 15 e 16/01/2024^[2].

15. Em 09/02/2024, a DGMP/SNP/MPor encaminhou à Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) e ao TUP Catallini os ofícios nº 9/2024/DGMP-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (8034644) e nº 11/2024/DGMP-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR (8038097), respectivamente, que teve por finalidade abrir os trabalhos de elaboração do PM PRN-ANT. A expedição dos referidos ofícios representa o marco do início do processo de elaboração do PM PRN-ANT.

16. Em 04/03/2024, a Infra S/A enviou um conjunto de 53 (cinquenta e três) ofícios a arrendatários e operadores portuários dos portos do complexo portuário em questão, com o intento de coletar subsídios para a elaboração do plano^[3].

17. Conforme se depreende do documento SEI 10515306, de autoria da Infra S/A^[4], foram realizadas três visitas técnicas pela executora do projeto ao longo de sua elaboração, a saber:

- a) Visita Técnica 1, de 03 a 14/06/2024, que contemplou a autoridade portuária, as arrendatárias e o Terminal de Uso Privado (TUP);
- b) Visita Técnica 2, de 15 a 25/07/2024, que contemplou instalações com contratos de passagem, armazéns da retroárea, depots e misturadoras; e
- c) Visita Técnica 3, de 04 a 08/11/2024, que contemplou a autoridade portuária, operadores portuários, corredores de exportação e terminal público de fertilizantes.

18. Destaque-se que durante a Visita Técnica 1, a equipe da Infra S/A realizou apresentação ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP) do Porto de Paranaguá

em sua 87ª Reunião Ordinária, de 14/06/2024 (10747686), que teve por objeto o *framework* da nova metodologia de elaboração de planos mestres e a projeção de demanda preliminar, utilizando o novo modelo de Zona de Interação Portuária Espacializada (ZIPE)^[5], referente à elaboração do PM PRN-ANT.

19. Em 26/07/2024, após a Visita Técnica 2, houve nova rodada de solicitação de informações a titulares de instalações portuárias e retroportuárias dos portos de Paranaguá e Antonina totalizando 16 (dezesseis) ofícios^[6].

20. No período de junho a novembro de 2024, compreendido entre as visitas técnicas mencionadas acima, a Infra S/A realizou um conjunto de pedidos de informações à APPA, a exemplo dos documentos SEI 8846428 e 8860325, ambos de setembro de 2024.

21. Em 25/07/2025, a Infra S/A agendou evento de apresentação do plano de ações do PM PRN-ANT à APPA e ao DGMP/SNP/MPor para os dias 18 a 21/08/2025, por meio do OFÍCIO N° 115/2025/COPIT-INFRAZA/SUPET- INFRAZA/DIMEI-INFRAZA/DIREX-INFRAZA/CONSAD-INFRAZA/AG-INFRAZA (10044415).

22. Mais adiante, em 01/08/2025, a executora do PM PRN-ANT convidou a equipe do DGMP/SNP/MPor para evento denominado *job shadow*, entre os dias 04 a 14/08/2025, com o propósito de acompanhar o cotidiano dos trabalhos da Infra S/A e a finalização dos trabalhos do documento, por intermédio do OFÍCIO N° 102/2025/COPIT-INFRAZA/SUPET- INFRAZA/DIMEI-INFRAZA/DIREX-INFRAZA/CONSAD-INFRAZA/AG-INFRAZA, de 01/08/2025 (10071538).

23. Na mesma data, a Infra S/A, por meio do OFÍCIO N° 114/2025/COPIT-INFRAZA/SUPET- INFRAZA/DIMEI-INFRAZA/DIREX-INFRAZA/CONSAD-INFRAZA/AG-INFRAZA (10033216), convidou a equipe do DGMP/SNP/MPor para participação em *workshop* sobre metodologia de elaboração de Planos Mestres a ser realizado em duas datas: (i) 11 e 12/08/2025, sobre a temática de ESG; e (ii) 27/08/2025, acerca das temáticas de Infraestrutura e Operações, e de Projeção e Demanda.

24. Em 03/10/2025, a Infra S/A realizou apresentação ao CAP do Porto de Paranaguá em sua 1ª Reunião Extraordinária, cuja ata encontra-se registrada no documento SEI 0747703 e a apresentação realizada no documento SEI 10515306. O objetivo da referida apresentação foi expor e debater com o conselho os elementos do PM PRN-ANT referentes a: (i) projeção de demanda, utilizando o modelo da ZIPE; (ii) projeção de capacidades; (iii) análise estratégica; e (iv) ações subsequentes. A DGMP/SNP/MPor participou da presente reunião, representado por sua Diretora.

25. Em 08/10/2025, a Infra S/A encaminhou à DGMP/SNP/MPor, por e-mail (10432675), versão preliminar do PM PRN-ANT, que consiste no mesmo documento disponibilizado à APPA após a reunião do CAP do Porto de Paranaguá, de 03/10/2025. A referida versão encontra-se disponível no documento SEI 10432675.

26. Em 28/10/2025, a então Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Fundiária da CGPG/DGMP/SNP/MPor (CGPG/DGMP/SNP/MPor) emitiu o Despacho nº 7/2025/DEMA-MPOR/CGPG-DGMP-MPOR./DGMP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (10450044), no qual teceu uma série de considerações em relação à versão preliminar do PM PRN-ANT apresentada pela Infra S/A. Além de solicitação de ajustes de ordem estrutural, que serão debatidos na Seção III.2, o despacho em tela apresentou, em anexo, planilha específica de apontamentos das inconsistências verificadas, com vistas ao aprimoramento do documento (SEI 10444517). Tal despacho foi encaminhado à Infra S/A por intermédio do OFÍCIO N° 196/2025/DGMP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (10452350), na mesma data.

27. Também em 28/10/2025, a APPA encaminhou ao DGMP/SNP/MPor o Ofício nº 819/2025 – APPA, acompanhado da Comunicação Interna nº 030/2025 - GARR (10455635) e do Anexo Manifestação Diretoria de Operações Portuárias (10455636), em que a autoridade portuária apresenta as considerações, recomendações e sugestões de melhoria à versão preliminar do PM PRN-ANT apresentada pela Infra S/A^[7]. Pontue-se que a Infra S/A teve acesso aos mencionados apontamentos da APPA de forma concomitante ao DGMP/SNP/MPor.

28. Após o retorno de DGMP/SNP/MPor e APPA à versão preliminar do PM PRN-ANT elaborada pela Infra S/A, uma série de reuniões entre as partes foram realizadas com vistas ao aperfeiçoamento do referido instrumento de planejamento. Os registros das reuniões realizadas seguem no quadro abaixo:

Nº	Data da Reunião	Memória de Reunião – Nº SEI	Instituições participantes
1	31/10/2025	10471001	DGMP/SNP/MPor e Infra S/A
2	05/11/2025	10532751	DGMP/SNP/MPor e Infra S/A
3	07/11/2025	10532770	DGMP/SNP/MPor, Infra S/A e APPA
4	14/11/2025	10568329	DGMP/SNP/MPor e Infra S/A
5	25/11/2025 (manhã)	10587715	DGMP/SNP/MPor, Infra S/A e APPA
6	25/11/2025 (tarde)	10588678	DGMP/SNP/MPor, Infra S/A e APPA
7	26/11/2025	10595462	DGMP/SNP/MPor e Infra S/A
8	02/12/2025	10620075 e 10638159	DGMP/SNP/MPor e Infra S/A
9	12/12/2025	10762878	DGMP/SNP/MPor e Infra S/A
10	05/01/2026	10744510	DGMP/SNP/MPor e APPA
11	13/01/2026	10772299	DGMP/SNP/MPor, Infra S/A e APPA
12	16/01/2026	10792270	DGMP/SNP/MPor e Infra S/A

Quadro 1 – Relação de reuniões referentes ao aprimoramento da versão preliminar do PM PRN-ANT até a versão a ser submetida à consulta pública.

Fonte: Elaboração interna.

29. Ao longo das discussões entre DGMP/SNP/MPor, Infra S/A e APPA, foi acordado que a Infra S/A apresentaria versões parciais do documento contendo os ajustes solicitados pelo representante do poder concedente e pela autoridade portuária à versão preliminar do PM PRN-ANT. Nesses termos, a executora do instrumento de planejamento em questão apresentou versões parciais^[8], acompanhada de justificativas sobre os apontamentos da APPA, nas seguintes oportunidades^[9]:

- Em 05/12/2025 – revisão dos capítulos^[10] Meio Ambiente, Relação Porto-Cidade e Gestão da Autoridade Portuária (10726583 e 10726591);
- Em 12/12/2025 – revisão dos capítulos Infraestrutura, Operações Portuárias, Acessos, Análise Estratégica e Plano de Ações e Investimentos (10726618 e 10726701); e
- Em 05/01/2026 – revisão do capítulo Projeção de Demanda e Capacidades (10726728 e 10735441).

30. A pedido da APPA, a Coordenação-Geral de Planejamento Portuário da DGMP/SNP/MPor (CGPP/ DGMP/SNP/MPor) abriu a possibilidade de a autoridade portuária fazer considerações adicionais – réplicas – às versões revisadas apresentadas pela Infra S/A listadas acima. Foram recepcionados os seguintes posicionamentos da APPA:

- Em 17/12/2025, referente às temáticas relativas a Meio Ambiente, Relação Porto-Cidade e Gestão da Autoridade Portuária (10747995 e 10748082);
- Em 07/01/2026, referente ao capítulo de Análise Estratégica (10748111 e 10748143);
- Em 13/01/2026, quanto a temáticas de Infraestrutura, Operações Portuárias e Acessos – exceto Diretoria de Engenharia da APPA (10757603 e 10757605); e
- Em 16/01/2026, quanto a temáticas de Infraestrutura, Operações Portuárias e Acessos da Diretoria de Engenharia da APPA (10771975 e 10771995).

31. No que se refere à réplica da Diretoria de Operações Portuária quanto ao capítulo que trata do cálculo de capacidade, conforme acordado entre as partes e relatado no documento SEI 10757603, será realizada reunião presencial específica em Brasília em 05 e 06/02/2026 para endereçar o assunto.

32. Em 13/01/2026, por intermédio de e-mail (10781541), o DGMP/SNP/MPor deu ciência à Infra S/A de diretriz do Secretário Nacional de Portos para se instruir o processo com vistas à abertura do processo de consulta pública do PM PRN-ANT, considerando as entregas feitas pela Infra S/A do capítulo Projeção de Demanda e Capacidades, de 05/01/2026. Nos termos do e-mail, tal diretriz não invalidaria a agenda estabelecida entre Infra S/A e APPA, com acompanhamento do DGMP/SNP/MPor, de ajustes no capítulo de cálculo de capacidade em curso, a ser tratado em paralelo à consulta pública.

33. Em 20/01/2026, por intermédio do OFÍCIO N° 3/2026/SUPET- INFRAZA/DIMEI-INFRAZA/DIREX-INFRAZA/CONSAD-INFRAZA/AG-INFRAZA (10783874), a Infra S/A encaminhou ao DGMP/SNP/MPor versão do PM PRN-ANT para a consulta pública, acompanhada da Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRAZA/SUPET- INFRAZA/DIMEI-INFRAZA/DIREX-INFRAZA/CONSAD-INFRAZA/AG-INFRAZA, de 19/01/2026 (10778779), que motiva os termos e condições do referido instrumento de planejamento, conforme orientação desta pasta ministerial.

34. É o relatório.

IV. ANÁLISE

IV.1. Considerações iniciais

35. Com base na Portaria MInfra nº 61/2020, o documento objeto desta análise representa a atualização do PM PRN-ANT. Registre-se que instrumento de planejamento vigente do referido complexo portuário foi publicado em outubro de 2018^[11], encontrando-se, portanto, desatualizado nos termos do regulamento. A execução do referido plano coube à Infra S/A, parceira institucional da SNP/MPor na implementação dessa política pública, conforme descrito no item 4 da Nota Técnica nº

36. Nesse cenário, a presente análise tem por objetivo motivar o ato administrativo de abertura de consulta pública do PM PRN-ANT. Para tanto a presente seção se organiza, além dessas considerações iniciais, em mais duas partes, a saber: (i) metodologia utilizada no PM PRN-ANT; e (ii) elaboração do PM PRN-ANT.

IV.2. Metodologia utilizada no PM PRN-ANT

37. O PM PRN-ANT representa projeto piloto de aplicação de metodologia em desenvolvimento pela Infra S/A. Tal metodologia difere daquela aplicada nas versões anteriores mais recentes dos PMs, desenvolvida pelo Laboratório de Transportes e Logística da Universidade Federal de Santa Catarina – doravante denominado Labtrans/UFSC, como os Planos Mestres dos complexos portuários de Porto Velho, Imbituba e Laguna, e São Francisco do Sul, publicados em 2024^[12].

38. Na visão da Infra S/A, a metodologia do Labtrans/UFSC para os PMs apresentava limitações, nos termos das seguintes passagens:

“3.2. (...) a evolução do setor, o amadurecimento do planejamento integrado de transportes e as críticas acumuladas ao longo dos ciclos anteriores evidenciaram limitações do modelo (desenvolvido pelo Labtrans/UFSC), especialmente quanto à análise prospectiva da relação demanda versus capacidade, à orientação direta para a tomada de decisão estratégica e priorização de investimentos. (...)

5.3. Consolidada a partir das lições aprendidas no 3º e 4º Ciclo de Planejamento, a metodologia INFRA foi concebida para superar limitações relevantes da abordagem anterior, tais como a ausência de análises reais da relação demanda x capacidade, projeções com desvio da realidade, cálculo teórico de capacidades e desalinhamento com o PIT.

5.4. O Plano Mestre deixa de ser um documento excessivamente denso e acadêmico e passa a assumir caráter analítico, prospectivo e orientado a resultados, com forte integração ao PNL e aos Planos Setoriais.”

39. Considerando as passagens transcritas acima sobre as críticas da Infra S/A à metodologia do Labtrans/UFSC, o parceiro da SNP/MPor propôs novo referencial metodológico para os PMs. O balanço entre as semelhanças e diferenças das metodologias utilizadas por Infra S/A no PM PRN-ANT e a do Labtrans/UFSC nos PMs anteriores segue no quadro abaixo:

Semelhanças	Diferenças
<p>a) organização temática dos conteúdos;</p> <p>b) preocupação com a caracterização física e operacional do complexo; e</p> <p>c) incorporação de elementos institucionais e regulatórios.</p>	<p>a) metodologia proposta mais integrada ao PNL;</p> <p>b) deslocamento do foco do PM de um documento predominantemente diagnóstico para um instrumento analítico, prospectivo e orientado à identificação de gargalos e à formulação de um Plano de Ações e Investimentos para os portos organizados;</p> <p>c) criação do conceito de Zona de Competição Portuária (ZCP), que permite compreender a disputa territorial por cargas, apoiar a captura de novos fluxos e subsidiar decisões estratégicas da autoridade portuária e do poder concedente.</p> <p>d) aprofundamento da análise da relação demanda x capacidade;</p> <p>e) apuração da capacidade efetiva da infraestrutura, superestrutura e acessos, incorporando simulações e cenários projetados e competitivos;</p> <p>f) tratamento das especificidades das cargas;</p> <p>g) tratamento diferenciado das cadeias verticalizadas; e</p> <p>h) realização de avaliação da retroárea.</p>

Quadro 2 – Balanço entre as metodologias de PM da Infra S/A (PM PRN-ANT) e do Labtrans/UFSC, segundo a Infra/S/A.

Fonte: Elaboração interna, com base em informações da Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRASA/SUPET- INFRASA/DIMEI-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (10778779).

40. Nos termos da Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRASA/SUPET- INFRASA/DIMEI-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (10778779), a metodologia em desenvolvimento pela empresa para PM – é utilizada como projeto piloto no PM PRN-ANT:

“6.1. (...) foi objeto de apresentação e debate qualificado no âmbito do setor portuário, durante workshop realizado na sede da INFRA S.A. em janeiro de 2024, oportunidade em que a proposta foi amplamente discutida com representantes de autoridades portuárias, operadores e órgãos setoriais, contribuindo para seu aperfeiçoamento e validação institucional.”

41. Quanto ao conteúdo original da metodologia, exposta no workshop de janeiro de 2024, nos termos da Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRASA/SUPET- INFRASA/DIMEI-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (10778779), a proposta da Infra S/A foi a seguinte:

“6.1. (...) a metodologia proposta foi concebida e estruturada em um framework integrado, composto por três Macrocadernos: ESG; Infraestrutura e Operações Portuárias; e Projeção de Demanda e Capacidades, complementados por Relatório Executivo, Análise Estratégica e Plano de Ações e Investimentos, além de infográficos que sintetizam os principais resultados e conferem maior transparência ao processo analítico.”

42. Oportuno destacar passagem que a Infra S/A reconhece o caráter experimental da metodologia proposta, passível de ser aprimorada após o teste do PM PRN-ANT, em elaborações futuras de novos PMs:

“3.5. (...) A experiência piloto permitirá avaliar as potencialidades e os desafios dessa nova abordagem, subsidiando seu aperfeiçoamento e eventual adoção em ciclos futuros, de forma a fortalecer a efetividade, a coerência estratégica e a capacidade de indução de investimentos dos Planos Mestres Portuários.”

43. Posto isso, cabe trazer à tona os elementos que levaram o DGMP/SNP/MPor a realizar uma correção de rota da metodologia do PM PRN-ANT ao longo da execução do projeto.

44. A proposta inicial da Infra S/A – cujo escopo foi transrito no parágrafo 41, revelou-se, ao longo da execução do projeto, mais ampla do que o esperado em termos de coleta, processamento e análise de informações do complexo portuário de Paranaguá e Antonina. Tal percepção tem como proxy o tempo despendido para etapas chave do projeto até a entrega da versão preliminar, conforme pode ser observado na tabela abaixo:

Etapa	Data(s)	Duração em meses (total)
Início dos trabalhos	09/02/2024	-
Início das diligências documentais	04/03/2024	0,8
Visita Técnica 1	03 a 14/06/2024	3,8
Visita Técnica 2	15 a 25/07/2024	5,2
Visita Técnica 3	04 a 08/11/2024	9,0
1º pedido de ajuste na metodologia pelo DGMP/SNP/MPor (de acordo com Infra S/A)	11 e 12/08/2025	18,3
2º pedido de ajuste na metodologia pelo DGMP/SNP/MPor (de acordo com Infra S/A)	04/09/2025	19,1
Entrega da versão preliminar	03/10/2025	20,1

Quadro 3 – Registro temporal das etapas chave do processo de elaboração do PM PRN-ANT.

Fonte: Elaboração interna, com base em informações da Seção III deste documento e na Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRASA/SUPET- INFRASA/DIMEI-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (10778779).

45. Outro motivo para a correção de rota foi a expectativa da APPA para se ter a atualização da previsão de demanda e capacidade do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina via PM, que não ocorre desde outubro de 2018. Tal expectativa funda-se na necessidade de a autoridade portuária precisar contar com a previsão de demanda e cálculo de capacidade atualizados via PM para subsidiar a execução da política de outorgas portuárias de renovações de contrato de arrendamentos portuários que se encontra sob sua alçada, a partir da publicação do convênio de delegação de competências para a gestão de áreas no porto organizado, firmado entre a autoridade portuária e o poder concedente, desde setembro de 2019^[13]. Pontue-se que, diferentemente do que ocorre com os leilões de novos arrendamentos portuários, as renovações de contrato de arrendamentos portuários, em sua análise preliminar feita pela autoridade portuária (em virtude da delegação de competências do poder concedente), não conta com estudo de demanda e capacidade específico^[14].

46. A expectativa da APPA em obter a atualização da previsão de demanda e capacidade de seus portos via PM é partilhada por outros atores e agentes econômicos com atuação no setor portuário. Isso porque a grande maioria dos PMs vigentes foi publicada entre 2017 e 2020 encontrando-se desatualizados nos termos da Portaria MInfra nº 61/2020. Considerando o crescimento observado da demanda do setor portuário no período de 2020 a 2025 de 3,37% de taxa de crescimento anual composta^[15], tanto o mercado quanto instituições governamentais a cargo de políticas públicas que se relacionam com o setor portuário demandam a publicação de previsões de demanda e de capacidade dos complexos portuários por instrumentos de planejamento oficiais de forma tempestiva.

47. Diante desse quadro, o DGMP/SNP/MPor optou por realizar correção de rota dos aspectos metodológicos do PM PRN-ANT quando da realização do workshop sobre metodologia de elaboração do PM, segundo relatado pela Infra S/A^[16]. Oportuno pontuar que, naquele momento, a execução do plano durava pouco mais de 18 (dezoito) meses, segundo o Quadro 3. Além disso, entendeu-se que a abrangência de temáticas contidas no plano, sobretudo as relacionadas a aspectos de gestão organizacional da autoridade portuária, tendia a abrir flanco de discussão extenso com a APPA, para validação e confirmação das informações a serem inseridas no plano. O DGMP/SNP/MPor avaliou que o efeito provável dessa dinâmica seria a extensão de prazo para a conclusão do plano, ampliando o tempo de desatualização do PM PRN-ANT.

48. A correção de rota em tela buscou preservar as análises previstas conteúdo do PM previsto na Portaria MInfra nº 61/2020, com enfoque na previsão de demanda, cálculo de capacidade e plano de ação e investimentos portuários que, necessariamente, dependem da análise estratégica. Os demais elementos diagnósticos do trabalho realizado pela Infra S/A, indispensáveis à construção da análise estratégica, foram mantidos.

49. Nesse contexto, a metodologia resultante da correção de rota mencionada e que foi aplicada na versão em análise do PM PRN-ANT foi dar enfoque prognóstico de ações estratégicas para os portos organizados do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina para o horizonte temporal de planejamento até o ano de 2050^[17]. Com vistas a tornar o documento objetivo, fluido e orientado à tomada de decisão, sua estrutura foi organizada em quatro capítulos: (i) Cap. 01 - Síntese do Complexo Portuário; (ii) Cap. 02 - Projeção de Demanda e Capacidades; (iii) Cap. 03 - Análise Estratégica; e (iv) Cap. 04 - Plano de Ações e Investimentos.

50. Os demais temas indispensáveis à elaboração do diagnóstico da realidade do complexo portuário, foram disponibilizados como apêndices diagnósticos, a saber: (i) Acessos – o que inclui acessos terrestres e aquaviário; (ii) Infraestrutura e Operações; (iii) Gestão Ambiental e Territorial – o que inclui aspectos da relação portocidade; e (iv) Gestão da Autoridade Portuária. Oportuno esclarecer que o conteúdo desses apêndices pertinentes à elaboração da análise estratégica encontra-se resumido no Cap. 01 - Síntese do Complexo Portuário, de modo que todos os elementos previstos na Portaria MInfra nº 61/2020 para os PMs estão dispostos no corpo do documento ou em seus apêndices diagnósticos.

51. Nessa estrutura, o Cap. 04 - Plano de Ações e Investimentos representa o principal capítulo do documento, nos termos da Portaria MInfra nº 61/2020, uma vez que releva o prognóstico de ações estratégicas para os portos organizados de Paranaguá e Antonina. O diagnóstico que conduz ao referido plano de ações e investimentos é formado pelos demais elementos do documento: os três capítulos iniciais e os seus quatro apêndices diagnósticos.

52. Dessa forma, a metodologia a ser testada no PM PRN-ANT inova em relação à metodologia do Labtrans/UFSC, além da questão da estrutura do plano, em mais dois aspectos centrais, considerando o enfoque de prognóstico deste documento: (i) na previsão de demanda; e (ii) no cálculo de capacidade.

53. Quanto à previsão de demanda, o documento em tela apresenta o conceito de Zona de Competição Portuária (ZCP). Segundo a Infra S/A, o estabelecimento de uma ZCP permite identificar os complexos portuários que competem com o complexo portuário objeto do estudo, por grupo de carga. Dessa forma, para um determinado complexo portuário, é possível avaliar ganho ou perda de fluxos de carga para complexos concorrentes ao longo do tempo em função da eficiência de cada um dos players, haja vista que a carga pode ser capturada para quaisquer dos portos da ZCP. O conhecimento dessa dinâmica permite subsidiar decisões estratégicas da autoridade portuária para capturar e reter essas cargas que, no momento do planejamento, são destinadas aos portos rivais – ou para manter cargas que podem ser devidas aos portos concorrentes. A aplicação da metodologia pressupõe a identificação de cadeias verticalizadas, que levam a segregação de cargas estruturalmente fixas em um determinado complexo portuário, outro avanço da presente metodologia.

54. No que se refere ao cálculo de capacidade, a Infra S/A trouxe inovações em relação à metodologia do Labtrans/UFSC nos seguintes quesitos: (i) alteração nas variáveis e premissas para cálculo da capacidade de cais; e (ii) introdução cálculo do subsistema denominado hinterlândia – também conhecido como recepção / expedição rodoviária e/ou ferroviária.

55. Ao passar a abordar as 3 (três) dimensões analíticas dos subsistemas de logística portuária – cais, armazenagem e hinterlândia - para o cálculo de capacidade dos ativos relacionados a cada grupo de carga, a metodologia aplicada no PM PRN-ANT estabelece um paralelo com o racional de cálculo de capacidade feito em Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) para arrendamento de áreas em portos organizados, que também calcula a capacidade por intermédio desses três subsistemas, tendo por objeto, todavia, o terminal a ser arrendado.

56. Registre-se que as metodologias de cálculo de capacidade usualmente utilizadas nos EVTEAs de arrendamentos portuários e do projeto piloto do PM PRN-ANT são distintas, sobretudo no cálculo de capacidade de berços e da hinterlândia. Cabe destacar ainda que o método de cálculo de berços e da hinterlândia utilizados pela Infra S/A no PM PRN-ANT calcama-se na produtividade – nominal ou observada - de equipamentos desses subsistemas, a exemplo de tombadeiros e tulhas na avaliação do acesso à hinterlândia rodoviária e dos equipamentos do tipo *Ship-to-Shore* (STS) – mercado de contêineres – na avaliação do subsistema cais. Tanto o método dos EVTEAs para arrendamentos como o do Labtrans/UFSC nos PMs pretéritos valiam-se de *proxies* para expressar as produtividades dos subsistemas, sem utilizar, contudo, as produtividades dos equipamentos como variáveis.

IV.3. Elaboração do PM PRN-ANT

57. Os principais eventos da elaboração do PM PRN-ANT cujas evidências foram apensadas ao Processo SEI nº 50020.001082/2024-25 encontram-se registrados na Seção I. Como observado no Quadro 3 da Seção IV.3, o tempo de execução do projeto mostrou-se acima do esperado, o que ensejou as correções de rota dos aspectos metodológicos do documento feitos pelo DGMP/SNP/MPor. Ressalte-se que a Infra S/A no item 7.2 a 7.12 da Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRASA/SUPET-INFRASA/DIMEI-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (10778779) apresenta sua versão do conjunto de eventos que levaram ao tempo de duração alcançado pela execução do projeto até 03/10/2025, data de apresentação da versão preliminar do PM PRN-ANT no CAP do Porto de Paranaguá e a entrega do documento à APPA, o que totalizou cerca de 20 meses de execução do trabalho.

58. A partir da entrega da versão preliminar, foi feita a rodada de contribuições ao documento por parte da APPA, conforme previsto no art. 7º da Portaria MInfra nº 61/2020. Registre-se que o DGMP/SNP/MPor também apresentou contribuições ao executor do projeto em concomitância à autoridade portuária. Conforme contabilizado pela Infra S/A, as diversas setoriais técnicas da APPA fizeram 199 (cento e noventa e nove) contribuições e pedidos de ajustes no documento, enquanto o DGMP/SNP/MPor realizou 72 (setenta e duas)^[18]. Essas contribuições trataram de diversos aspectos, desde questões simples, como ajustes ortográficos, de dados e informações e de clareza de texto, até questões mais complexas, como incorreções na entrada de dados de análises quantitativas críticas, discordância quanto ao diagnóstico de aspectos da realidade do porto, estrutura do documento e mesmo discordância de elementos da metodologia utilizada em alguns temas.

59. Dadas a quantidade e a profundidade dos apontamentos à versão preliminar do documento, a APPA requereu a realização de uma réplica às devolutivas da Infra S/A, de modo a zelar pela aderência do documento à realidade operacional e de gestão dos seus portos. Tendo em vista o ineditismo da metodologia, seu caráter piloto e o tempo de duração do projeto despendido até aquele momento, o DGMP/SNP/MPor julgou razoável o pedido da autoridade portuária.

60. Posto isso, o retorno da APPA com as contribuições ao documento preliminar foi recepcionado no processo em 28/10/2025. A partir de então, iniciou-se agenda de reuniões e diligências entre Infra S/A, APPA e DGMP/SNP/MPor, de modo à realização dos ajustes necessários à consistência do documento para submissão ao processo de consulta pública, como pode ser observado pelo registro de reuniões exposto no Quadro 1 da Seção III.

61. O endereçamento das contribuições mencionadas foi realizado pela Infra S/A de forma escalonada, tratando por capítulos – mais adiante parte deles convertido em apêndices diagnósticos, sendo o ponto crítico o tema do cálculo de capacidade. O quadro abaixo indica a data da devolutiva da Infra S/A aos apontamentos da APPA de 28/10/2025, bem como a da réplica da APPA à devolutiva da Infra S/A:

Temas (Capítulos / Apêndices Diagnósticos)	Devolutiva Infra S/A		Réplica APPA	
	SEI nº	Data	SEI nº	Data
Síntese Executiva / Síntese do Complexo Portuário	10726618 e 10726701	12/12/2025	-	-
Projeção de Demanda e Capacidades	10726728 e 10735441	05/01/2026	-	-
Análise Estratégica do Complexo Portuário			10748111 e 10748143	07/01/2026
Plano de Ações e Investimentos	10726618 e 10726701	12/12/2025	-	-
Diagnóstico dos Acessos			10757603;	

Diagnóstico da Infraestrutura do Complexo Portuário		10757605; 10771975 e 10771995	13 e 16/01/2026
Diagnóstico das Operações do Complexo Portuário			
Diagnóstico dos Aspectos Ambientais do Complexo Portuário	10726583 e 10726591	05/12/2025	10747995 e 10748082
Diagnóstico dos Aspectos da Relação Porto-Cidade			17/12/2025
Diagnóstico da Gestão da Autoridade Portuária			

Quadro 4 – Registro temporal da devolutiva da Infra S/A aos apontamentos da APPA a da réplica da APPA à devolutiva da Infra S/A no processo de elaboração do PM PRN-ANT.

Fonte: Elaboração interna, com base em informações da Seção III deste documento.

62. Como retratado na Seção III, em 13/01/2026, foi explicitada diretriz do Secretário Nacional de Portos para se instruir o processo com vistas à abertura do processo de consulta pública do PM PRN-ANT, considerando as entregas feitas pela Infra S/A do capítulo Projeção de Demanda e Capacidades, de 05/01/2026. Depreende-se da decisão do Secretário que diante do *trade-off* entre (i) refinar o documento com mais uma rodada completa de revisão com a autoridade portuária e comprometer ainda mais o cronograma e (ii) submeter versão da primeira rodada de revisão que ainda demanda ajustes na perspectiva da APPA e dar seguimento ao processo, coletando as contribuições da sociedade, fez-se a escolha pela segunda opção.

63. Registre-se que a versão a ser submetida à consulta pública possui endereçamento de questão colocada na réplica da APPA sobre o capítulo de Análise Estratégica.

64. O encaminhamento do processo à consulta pública não afasta as discussões em paralelo entre Infra S/A e APPA, com mediação do DGMP/SNP/MPor, para encarecer de forma definitiva as críticas feitas pela autoridade portuária em relação: (i) ao cálculo de capacidade, em reunião presencial específica em Brasília em 05 e 06/02/2026; e (ii) aos capítulos de infraestrutura e operações, cujas contribuições foram realizadas em 13 e 16/01/2026, não tendo a executora do plano tempo hábil para processá-las.

65. Além disso, no processo de consulta pública, a versão preliminar do documento passa a ser objeto de contribuição não somente de APPA e DGMP/SNP/MPor, mas também de toda a sociedade, no processo de participação social, permitindo o aperfeiçoamento do PM PRN-ANT.

66. Cabe destacar que, mesmo com o ajuste da metodologia requerido pelo DGMP/SNP/MPor no sentido de excluir temas e análises do escopo do PM PRN-ANT, com vistas a reduzir o tempo de processamento e análises por parte da executora do projeto, e com a diretriz do Secretário Nacional de Portos de não esgotar a segunda rodada de diligências entre Infra S/A e APPA, o tempo despendido entre a entrega da versão preliminar do documento, em 03/10/2025, e a entrega da versão apta à submissão do processo de consulta pública, de 20/01/2026, foi de um pouco mais de 3 (três) meses^[19]. Esse tempo despendido para o ajuste entre versões, por um lado, expressa o esforço das equipes técnicas das partes envolvidas nesse projeto para aperfeiçoar o documento e, por outro, revela como a metodologia de elaboração do PM PRN-ANT gerou volume elevado de pontos de discussão entre o parceiro executor e a autoridade portuária beneficiária não equacionados ao longo do projeto, indicando que o método trabalho utilizado precisa ser aperfeiçoado pela perspectiva da tempestividade.

IV.4. Consulta Pública do PM PRN-ANT

67. O processo de consulta pública proposto será conduzido pelo MPor, responsável pela elaboração de PMs, por intermédio da plataforma Brasil Participativo, canal utilizado em processos similares de outras políticas públicas desta pasta. O prazo para o recebimento de contribuições da sociedade no processo de consulta pública será de 30 (trinta) dias, em linha com os PMs mais recentes publicados em 2024 pelo poder concedente setorial.

68. Fendo o processo de consulta pública, a DGMP/SNP/MPor receberá as contribuições e as encaminhará à Infra S/A para que a executora do projeto colabore na elaboração das respostas fundamentadas aos administrados, sob orientação desta setorial técnica. As respostas às contribuições da sociedade no processo em tela serão publicadas de forma concomitante à versão final do PM PRN-ANT.

V. CONCLUSÃO

69. Diante do exposto, entende-se que o rito previsto na Portaria MInfra nº 61/2020 para a elaboração de PMs foi integralmente atendido pela Infra S/A no PM PRN-ANT, de modo que o PM PRN-ANT encontra-se apto a ser submetido ao controle social, pelo procedimento de consulta pública, previsto no art. 31 da Lei nº 9.784/1999, para aprimoramentos.

VI. ENCAMINHAMENTOS

70. Nesses termos, sugerem-se os seguintes encaminhamentos às instâncias superiores desta pasta:

- a) Proceder a abertura de processo de consulta pública versão do PM PRN-ANT contida nos documentos SEI 10784480 e 10784487 com prazo de 30 (trinta) dias, em linha com os PMs mais recentes publicados em 2024 pelo poder concedente setorial, por intermédio da plataforma Brasil Participativo, conforme Minuta de Portaria (SEI 10796213);
- b) Enviar ofício à Ouvidoria do MPor conforme minuta (10796304) para dar ciência e pedir a tomada de providências para a abertura do processo de consulta pública requerido; e
- c) Dar ciência à APPA sobre o início do processo de consulta pública do PM PRN-ANT.

ALESSANDRO ALENCAR XIMENES DO PRADO
Coordenador de Planejamento Portuário

VINÍCIUS LUCIANO TOLEDO DOS SANTOS
Coordenador-Geral de Planejamento Portuário

^[11] Por intermédio da Coordenação de Planos de Infraestruturas de Transporte da Superintendência de Planejamento e Estudos de Transportes da Diretoria de Mercado e Inovação da Infra S/A (COPIT/SUPET/DIMEI/INFRA S/A).

^[12] Evento noticiado pela mídia. Fontes MPor. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/workshop-aborda-elaboracao-do-planejamento-estruturado-do-setor-portuario>. Acesso: 14 jan. 2026. Fonte: Agencia Infra. Disponível em

^[13] Consignados nos seguintes documentos SEI: 8100733;8101089;8101101;8101104;8101107;8101112;8101115;8101118;8101124;8101132;8101141;8101145;8101149;8101155;8101158;8101166;8101171;8101281;8101352;8101369;8101372;8101375;8101380;810138

^[14] Cópia da apresentação realizada pela Infra S/A na 1ª Reunião Extraordinária do Conselho de Autoridade Portuária (CAP) do Porto de Paranaguá, de 03/10/2025, em que houve a apresentação da versão preliminar do PM PRN-ANT.

^[15] Mais adiante, o nome do conceito foi substituído por Zona de Competição Portuária (ZCP).

^[16] Consignados nos seguintes documentos SEI: 8624095; 8624097; 8625270; 8625342; 8625610; 8625740; 8625863; 8626080; 8626134; 8626235; 8626568; 8626940; 8627455; 8628123 e 8814048.

^[17] Documentos consignados ao processo SEI nº 50020.006803/2025-74, anexo ao processo principal.

^[18] Os arquivos contêm a totalidade do documento, porém a parte revisada é apenas as dos capítulos indicados.

^[19] Há ainda uma versão de 25/11/2025, que esboça uma nova estrutura do documento (10569009), e outra em seguida (10639610), em atendimento à solicitação do DGMP/SNP/MPor.

^[20] Mais adiante, parte dos capítulos foram convertidos em anexos diagnósticos.

^[21] Fonte: MPor. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/centrais-de-conteudo/pm22-pdf>. Acesso: 21 jan. 2026.

^[22] Tal metodologia havia sido também empregue no Ciclo de Planejamento Portuário 2015 – 2019, cujos correspondentes Planos Mestres foram publicados entre 2017 e 2020, e se encontra publicada pelo poder concedente setorial. Fonte: MPor. Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/centrais-de-conteudo/pm22-pdf>.

^[23] Convênio de Delegação de Competências Nº 01/2019 e correspondentes termos aditivos.

^[24] Conforme previsto na Portaria MInfra nº 530/2019.

^[25] Cálculo do CARG (*Compound Annual Growth Rate*) de elaboração interna, a partir de dados de movimentação de cargas da Antaq.

^[26] Item 6.2 da Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRA/SUPET- INFRA/SUPET-DIMEI-INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA (10778779).

^[27] No que se refere às projeções de demanda e capacidade.

^[28] Itens 7.16 e 7.17 da Nota Técnica nº 1/2026/COPIT-INFRA/SUPET- INFRA/DIREX-INFRA/CONSAD-INFRA/AG-INFRA (10778779).

^[29] 109 dias.



Documento assinado eletronicamente por **Vinícius Luciano Toledo dos Santos, Coordenador-Geral**, em 23/01/2026, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Alencar Ximenes do Prado, Coordenador(a)**, em 23/01/2026, às 17:17, conforme horário oficial de Brasilia, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **10799861** e o código CRC **D48502F6**.



Referência: Processo nº 50020.001082/2024-25



SEI nº 10799861

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Ed. Anexo Oeste - Bairro Zona Cívico Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: